




3 1761 11709364 1





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117093641>









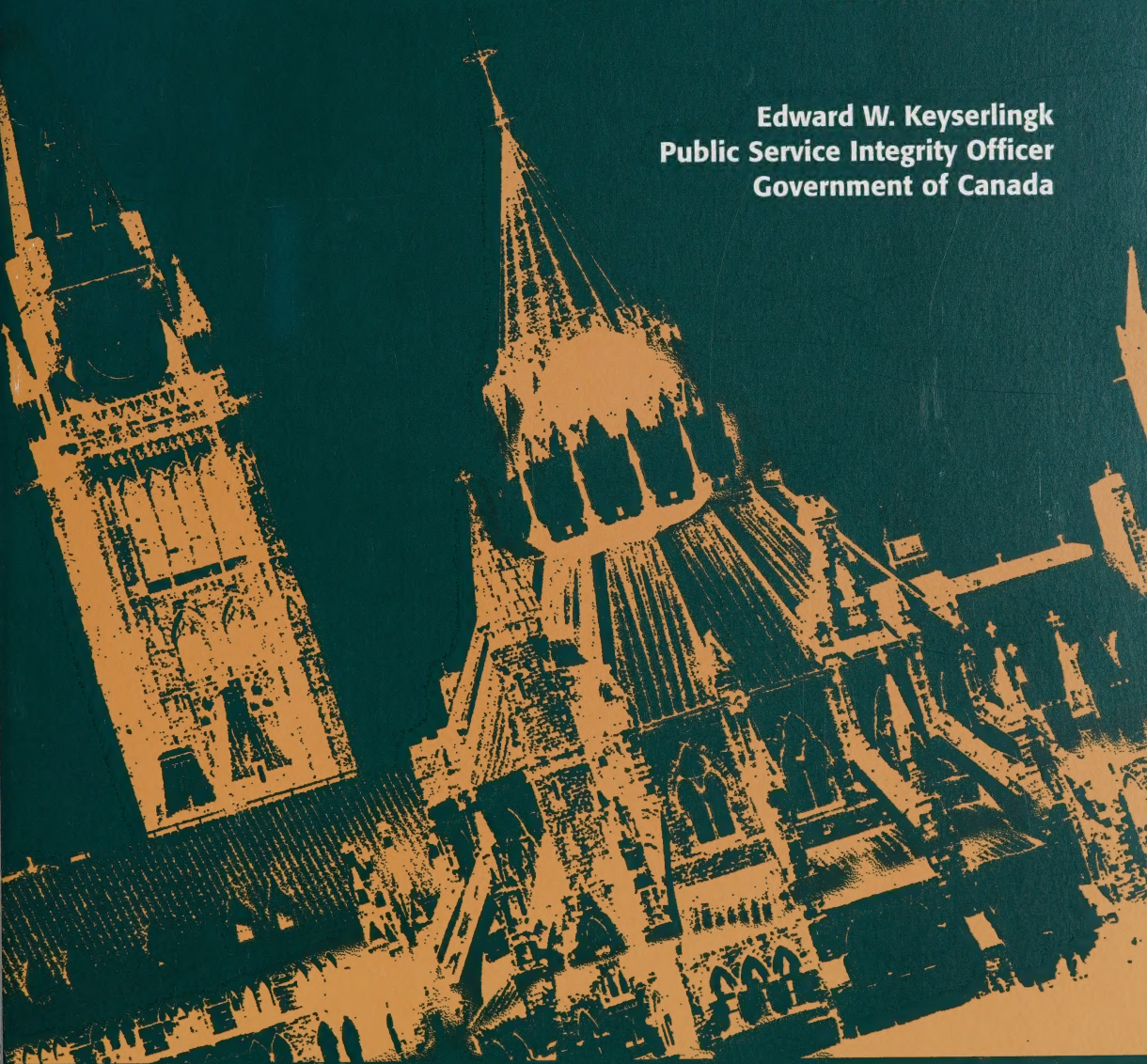


CAI  
PSI  
-A56 130

# Public Service Integrity Officer

2002-2003 Annual Report  
to Parliament

Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer  
Government of Canada



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada



PG1-2003  
0-662-67564-9

To obtain information on the Public Service Integrity Office, contact the following:

Public Service Integrity Office  
60 Queen Street, Suite 605  
Ottawa, Ontario  
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400  
Toll Free: 1.866.941.6400  
Facsimile: 613.941.6535

Electronic mail: [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)  
Web site: [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)



September 2003

The Honourable Stéphane Dion  
President of the Privy Council  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, I have the honour and the privilege to transmit the first Annual Report of the Public Service Integrity Officer for tabling in Parliament.

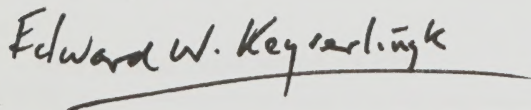
Part I of this Report provides an overview of the operations of my Office from November 30, 2001, the effective date of the policy, to March 31, 2003, the end of the fiscal year.

Parts II, III and IV contain a detailed evaluation and discussion of the effectiveness of this Office and the *Disclosure Policy*, as well as a number of specific recommendations. Some of these proposals are firm while others are more tentative in nature and will require more reflection, research, consultation and collaboration, all of which I am making priorities for 2003-2004.

As indicated in the Report, the analyses and recommendations in Parts II, III and IV have been influenced in part by events and developments subsequent to the year under review. I believe these events were simply too significant to ignore in this Report.

If the analyses and recommendations in this Report are acted upon, I believe it would remove or lessen a number of structural and attitudinal obstacles that now inhibit the reporting, investigation and correction of wrongdoing in the Public Service. As a result, the government's intent in formulating the *Disclosure Policy* and establishing this Office – namely to enable and promote the disclosure of wrongdoing as an essential activity of the government in the public interest – would, in my view, be better realized.

Yours sincerely,



Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer  
Government of Canada





# Table of Contents

## **PART I – OUR FIRST YEAR.....3**

Introduction .....	4
1.1 The Mandate .....	5
1.2 The Jurisdiction of the Office .....	6
1.3 Establishing the Office .....	7
1.4 Publicizing and Reaching the Office.....	8
1.5 Case Management.....	10
1.6 Case Statistics .....	12
1.7 Case Studies (by category of wrongdoing) .....	12

## **EVALUATING YEAR ONE AND LOOKING FORWARD**

Introduction .....	18
--------------------	----

## **PART II – APPLYING EFFECTIVENESS TESTS TO THE PSIO .....21**

2.1 Measure up to the best agencies in other jurisdictions .....	21
2.2 Function independently as a legislated, rather than policy-based, agency .....	22
2.3 Attract reports of serious wrongdoing against the public interest, rather than primarily employment-related grievances .....	25
2.4 Protect whistleblowers from reprisal – perceptions, motivations and risk-benefit calculations .....	26
2.5 Extend protection from reprisal regardless of where the disclosure of wrongdoing is made .....	27
2.6 Focus on wrongdoing itself, not the source of the reports, and be proactive as well as reactive .....	29
2.7 Ensure findings of wrongdoing will lead to appropriate, predictable and timely action .....	30

## **PART III – APPLYING FAIRNESS TESTS TO THE PSIO .....33**

3.1 Clarify the meaning and scope of targeted wrongdoing .....	33
3.2 Meet high investigational standards, including respect for the principles of natural justice.....	36

3.3	Enable direct access to the agency without first exhausting departmental mechanisms.....	38
3.4	Provide access to the agency by all federal public servants regardless of where they work .....	40
3.5	Encourage and reward disclosures of wrongdoing.....	41
3.6	Findings and recommendations should be subject to challenges, appeals and court reviews .....	42

## **PART IV – CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS ...43**

### **APPENDICES .....47**

Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer .....	49
Appendix B: 2002-2003 Expenditures .....	50
Appendix C: Speeches and Presentations.....	51
Appendix D: Contacts and Consultations .....	54



# Our First Year



# Part I

## THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICE

---

### INTRODUCTION

Part I of this report is essentially descriptive in nature. It provides an account of the mandate of the Office, the steps and priorities involved in setting it up, how its existence and access to it was communicated, the kinds of alleged wrongdoing reported, and how those cases were managed and reported.

Parts II, III and IV evaluate the structure and mandate of the Office and the *Disclosure Policy* in light of experience gained during the first year of the Office's existence. They also contain analyses and recommendations. While many of these recommendations are firm, others are more tentative in nature.



## 1.1 The Mandate

The Public Service Integrity Office (PSIO) is policy-based, having been established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). The Office started its operations in April 2002. That policy and my appointment both became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* details the mandate and procedures of this Office. In this Report, I will refer only to the relevant highlights of the *Disclosure Policy* and features of this Office. (Appendix A outlines the responsibilities of the Public Service Integrity Officer).

The PSIO was created as an alternative to internal departmental mechanisms – also established by the *Disclosure Policy* – for the reporting, review and investigation of wrongdoing. One of those internal departmental mechanisms is that of managers. Another is that of designated Senior Officers who are appointed by, and report to, the Deputy Head of each department and agency.

The mandate and priorities of the PSIO are to:

- serve as an extra-departmental alternative to internal reporting mechanisms;
- function independently from departmental influence, or influence from any other source, in the management and disposition of the cases it investigates;
- accept and investigate any credible and good faith allegation by public servants of the specified kinds of wrongdoing in the Public Service;
- investigate allegations of wrongdoing in a manner that is neutral, comprehensive, confidential and fair to all parties, including the alleged wrongdoer;
- protect from job reprisal those who report wrongdoing to this Office;
- report findings and recommendations to Deputy Heads for remedial, corrective, and if necessary, disciplinary action; and
- report any inadequate or untimely departmental response to the Clerk of the Privy Council.

### **The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:**

- **A violation of any law or regulation**
- **Misuse of public funds or assets**
- **Gross mismanagement**
- **A substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment**

Crucially important for this Office, and for public servants, is whether they can access this Office directly and without pre-conditions. Despite some ambiguity and inconsistency on this point in the *Disclosure Policy* (see Part II), I believe it is the Policy's intent to enable direct access, and my Office acts accordingly. The body of the *Disclosure Policy* states that this Office may assist employees who:

- believe their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.



Edward Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer





Pierre Martel  
Executive Director

A primary obligation of this Office is to protect anyone making a good faith allegation of wrongdoing from job reprisal. In any institution, the fear of job reprisal is probably the single most important obstacle to reporting wrongdoing, or as it is often referred to, whistleblowing. The Public Service is no exception. The *Disclosure Policy* states clearly that job reprisal is prohibited. It is, says the Policy, a fundamental commitment and statement of principle on the part of the government. Another question is whether the protections and incentives presently in place are adequate. These are examined and addressed in Part II.

Since this Office was established, it has been my priority to develop PSIO expertise in investigating and recognizing job reprisal. Reprisals can come in many forms, from ostracization to reprimand or worse. Nor is reprisal necessarily evident or immediate. For example, it is job reprisal even when the act of whistleblowing is only one of several reasons leading to the job action. A considerable amount of literature, and a large body of cases in many jurisdictions, have addressed all aspects of job reprisal. I recently commissioned a detailed study on the subject to help my staff and me be more effective in recognizing and remedying job reprisal. The final report will be available on the PSIO Web site.

An important obligation in the mandate of this Office is to ensure the confidentiality of both those who make disclosures of wrongdoing and of any other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

*No employee shall be subject to any reprisal for having made a disclosure in accordance with the Disclosure Policy.*

We do assure public servants who step forward that this Office will not voluntarily reveal confidential information. Only when we are required to do so by law or in accordance with the rules of natural justice will we do that. This Office, like most other such organizations, is subject to requests for information under the Access to Information and Privacy laws. On the other hand, we can protect confidential information, such as the identity of the parties, if releasing the information could cause harm. We are able to protect confidential information during the course of an investigation.

At the moment, this Office is not an investigative body established by legislation. Only if that was the case, and, furthermore, if this Office was an investigative body specified in the regulations, could it be immune from requests for information central to an investigation.

It should be noted that in some cases, confidential aspects – such as the identity of the discloser of alleged wrongdoing – are already known in that person's department simply because it is a public and long-standing case. As well, despite efforts to maintain confidentiality, the identity of the person may become known simply by the nature of the questions that investigators put to department personnel and witnesses.

## **1.2 The Jurisdiction of the Office**

The jurisdiction of, and access to, the Public Service Integrity Office extends only to Public Service employees working in departments and agencies listed in Schedule 1, Part 1 of the *Public Service Staff Relations Act*. These persons and institutions come under the purview of the Treasury Board as corporate employer. Access to the PSIO is not available to public sector employees who work for Crown Corporations and separate agencies. In effect, this means that less than half of all federal government employees are entitled to bring disclosures of wrongdoing to this Office and to be protected from job reprisal for doing so.



Martine Nantel  
Lawyer / Investigator

### 1.3 Establishing the Office

In the four months between my appointment on November 30, 2001 and April 1, 2002, when we began investigating reported cases of wrongdoing, many tasks had to be completed to establish this Office from scratch. In these tasks, I was fortunate to have the skilled assistance and full cooperation of people at all levels of the Treasury Board Secretariat. My first task was to hire an executive director. His hiring proved to be one of my most inspired decisions.

Together, we jumped bravely into the choppy waters involved in finding quarters, equipping the office for its special needs, hiring skilled and committed staff members, and taking the first steps to publicize the existence and mandate of the Office.

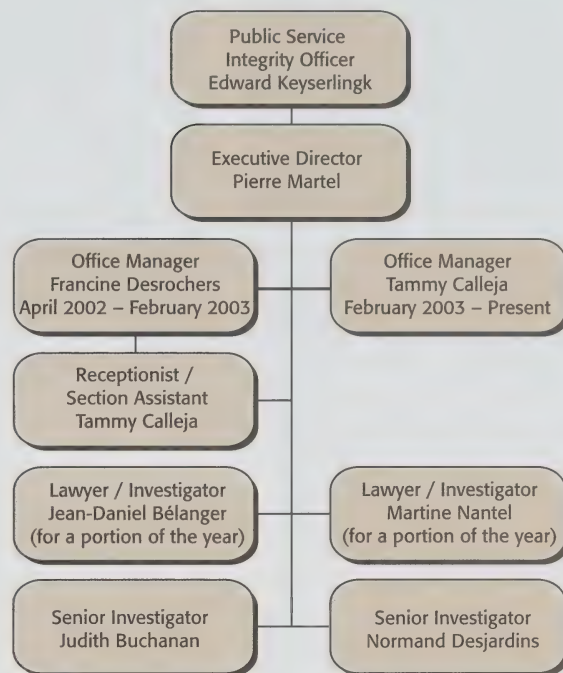
Initially, the Office comprised seven staff members – yours truly, an executive director, three investigators, an administrator and a receptionist. In view of the need for a legal counsel on staff, one of the investigator positions was combined into that of a senior legal counsel and investigator. In the initial staffing plan, it was assumed that all investigations would be conducted by outsiders that I would select and contract. Staff members would serve as analysts who would receive and process those investigations. Instead, I decided that staff members would normally conduct investigations. This not only keeps the investigations in-house, it helps develop our skills, team cohesiveness and collaboration, and better ensures confidentiality. From the perspectives of case collaboration and team morale, this approach has proven very beneficial. It also ensures consistency and equity in the consideration of cases.

Several priorities and principles guided us during these initial activities. One was the need to be up and running as soon as possible. That meant finding investigators, and an administrator, with established skills. A requirement for further training, we felt, would delay our opening. The positions were advertised nationally and attracted more than 60 applications. In less than two months, interviews were arranged and selections made. I am proud to note that staff members selected through this process have proven to be first class in every respect, individually and collectively.

Another guiding principle in the early stages was to ensure that we did everything that could be done to ensure, protect and manifest the independent function of this Office. For obvious reasons, this Office had to be – and seen to be – at arms-length from any government department, and especially from the employer, the Treasury Board and its Secretariat. As a result of that priority consideration:

- I was given a free hand, without pressure or interference of any kind, in the selection of staff.
- I selected office space in a non-government building.
- I provided public servants with direct and secure lines of communication to this Office – electronically, by phone and by mail.

### Public Service Integrity Office Organisation Chart





Francine Desrochers  
Office Manager  
(April 2002 – February 2003)

- I established, under a contractual service agreement with Public Works and Government Services Canada, a secure and separate informatics and communications network to support the Office.
- I established a position for our own legal counsel.
- I obtained delegated authority from the President of the Treasury Board to deal completely and on my own with access to information and privacy requests regarding information in our files.
- Most importantly, I made it clear that we would accept no direction or interference in the investigation and disposition of cases.

#### 1.4 Publicizing and Reaching the Office

Since my appointment, staff members and I have devoted much time and effort to publicizing the existence and mandate of this Office, as well as how to access us. Given the central role and accountability they play in enabling the disclosure and investigation of wrongdoing – and acting upon recommendations to address it – Deputy Ministers have been a target group for information about this Office since its inception. I have met with Deputy Ministers, addressed them both collectively and individually, and sent them several updates regarding our progress. All those I have spoken to assure me of their cooperation.

From the time of my appointment, I have visited, and invited to our offices, the heads of many other government agencies and recourse mechanisms. I did so for two reasons. One was to inform them about what this Office is and what it does; the other was to learn more about their mandates and procedures. I have no interest in duplicating what other agencies were established to do. However, given their special focus and expertise, I do have considerable interest in collaborating with them on specific cases to identify and deal with particular instances of alleged wrongdoing. Also, it would serve everyone's interests if cases that came to us could be referred to an agency specializing in the specific activity in question.

One of several benefits provided through these meetings was the opportunity to learn more about the functioning and mechanisms of these agencies at the time this Office was developing and evolving its own procedures.

Another target group for communication and consultation has been the leadership of the Public Service Unions. From the outset, my staff and I have met with and addressed many of their executive and constituent groups and stewards. My staff and I have also been invited to speak at a number of their regional meetings across the country.

Union leadership has been uniformly welcoming, forthright and fully prepared to engage in dialogue. This is a welcome development, given the fact that many of these leaders support a legislated and independent-from-government whistleblowing agency for the Public Service and are generally skeptical about the potential for effectiveness of this policy-based government Office. Clearly, given their influence and leadership role, the support of the union leadership for this Office is crucial. I will return to this point in Part II.

On a number of occasions, my staff and I met with Public Service managers and executives, including the Board of Directors of APEX (Association of Professional Executives of the Public Service of Canada). We accepted invitations from across Canada to address meetings of federal government regional councils. These meetings have proven to be excellent forums to discuss the opportunities and challenges



Jean-Daniel Bélanger  
Lawyer / Investigator



presented by the *Disclosure Policy* and this Office, as well as the real or perceived structural and attitudinal obstacles to whistleblowing in the Public Service.

Among those with whom my Executive Director and I met to promote the Office, and to canvass their views, were several Senators and Members of Parliament. Some have been instrumental in the formulation of Private Members or Senators Bills on the subject of whistleblowing. Others have made a significant contribution towards dealing with corruption in government in the context of national and international associations.

A variety of individuals and groups, academic and professional, from Canada and abroad, have expressed considerable interest in this Office. One notable example was a day-long visit and exchange to our Office from the heads of a roughly equivalent office in the Peoples' Republic of China in September 2002. It was a most interesting exchange for both sides, illustrating among other things the extent to which different cultures and histories shape such institutions. One common denominator emerged – a shared perception that all members of public institutions have a responsibility to contribute to the identification and correction of wrongdoing and corruption in their institutions.

My Executive Director had the privilege of participating as an official observer in the creation of GOPAC (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption) in Ottawa in October 2002. This important initiative was the result of the unrelenting efforts and leadership of John Williams, Member of Parliament and Chair of the Parliamentary Committee on Public Accounts. My Office was invited by the Department of Foreign Affairs and International Trade to be part of the Canadian delegation to the May, 2003 International Anti-Corruption Conference in Seoul, Republic of Korea. Not only were we able to contribute to the conference itself, we also developed contacts with a wide range of international participants focused on issues directly relevant to the mandate of this Office.



Visit from members of the State Bureau for Letters and Calls,  
Peoples' Republic of China

I have no illusions about how well known this Office is in the Public Service. Despite all the publicity and consultation efforts to date, we have yet to overcome challenges such as the size and geographical spread of the Public Service, the different mandates of the many government departments, and the enormous amount of information and paperwork to which public servants are exposed. Clearly, our communication efforts must remain a priority.

Access to the PSIO has been a priority from the start. Our mailing address, telephone numbers – including a toll free number – fax numbers, e-mail addresses and Web site are all channels through which people can obtain information and seek advice, and public servants can initiate a disclosure of wrongdoing.

The Web site provides Public Service employees, members of the public and others with information about the Office, an explanation of our case management procedures, speeches, research documents and related policies. It also provides a “contact us” feature for general inquiries and communication with the Office.

## **1.5 Case Management**

### **Our Approach**

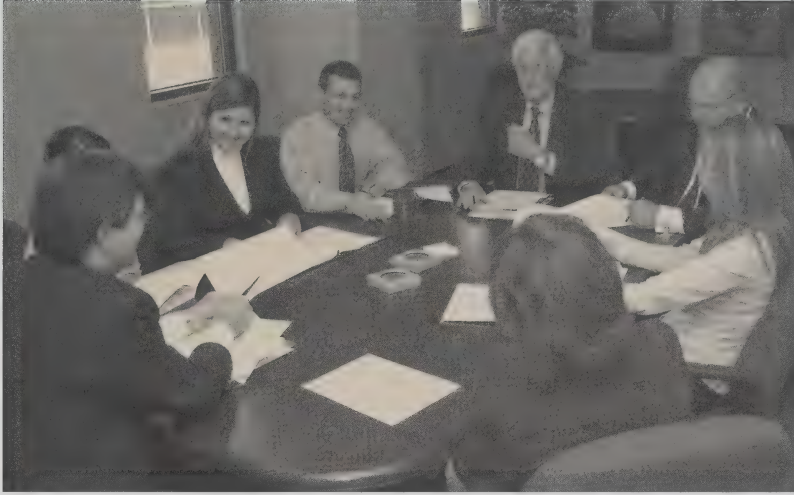
We responded to many calls and much correspondence, ranging from employees seeking advice to those wishing to make allegations of wrongdoing. Each disclosure was assigned to and reviewed by a senior investigator. The first step was to assess whether the institution involved in the allegation was covered by our jurisdiction. Each allegation was then screened to determine if there was a better recourse mechanism available to the employee, especially if the issue was a human resource or employment matter.

For cases within our jurisdiction, the Office adopted a dynamic case management approach. We incorporated traditional case management principles with broader alternative dispute resolution techniques such as fact-finding and mediation. After consulting with the employee to determine if the allegation was within our jurisdiction, we obtained additional information and documentation from the employee. This enabled us to better understand the area of alleged wrongdoing and determine the best course of action.

Often, there is a need to research the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation or policy. This is followed by an assessment of the discretion allowed, a determination of what would constitute wrongdoing, and whether other remedies exist. Each case was presented, discussed and evaluated during our weekly case management meetings to determine the next steps. All staff members, me included, participate in these weekly meetings. Everyone present contributes to the discussion of cases in progress.



Normand Desjardins  
Senior Investigator



Early on in a full investigation, I will normally inform the Deputy Head and request the full collaboration of his or her department. In the course of an investigation, the senior investigator assigned to the case will contact the department to obtain its perspective. The investigator may also request further information and documentation. This information is reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing. The time devoted to an individual case can range from several days to six months. When a case is concluded, a written report is provided to the relevant organization and to the employee who made the allegation.

This approach enables us to ensure that we meet policy requirements:

- **To establish if there are sufficient grounds for further action and review**
- **To initiate an investigation when required**
- **To review the results of investigations**
- **To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure**
- **In some special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service.**



## 1.6 Case Statistics

FILES OPENED FOR PERIOD ENDING MARCH 31, 2003	105
<b>LESS:</b>	
• Agencies not part of PSSRA* 1.1	18
• Investigation cases	87
• <b>Files closed after preliminary review</b>	<b>20</b>
• Referral	18
• No jurisdiction**	2
• <b>Files closed after review and investigation</b>	<b>62</b>
• Referral	47
• Allegation(s) not-substantiated	8
• No jurisdiction	7
• Investigations opened and not completed as of March 31, 2003	5

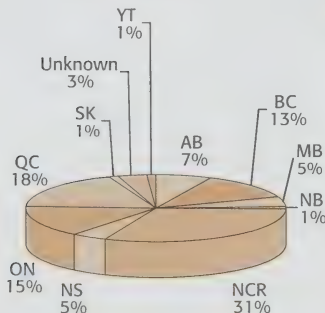
\* Public Service Staff Relations Act Schedule 1. Part 1

\*\* "No jurisdiction" means cases where the person making the disclosure was not a Public Service employee; cases where the events took place before the Policy came into effect; or cases that had already been heard by another federal board, tribunal or court.

### Cases By Category Of Wrongdoing

A Violation of any Law or Regulation	24
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	17
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	0
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	29
Others	11
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>

### Cases by Region



- AB - Alberta
- BC - British Columbia
- MB - Manitoba
- NB - New Brunswick
- NCR - National Capital Region
- NS - Nova Scotia
- ON - Ontario
- QC - Quebec
- SK - Saskatchewan
- Unknown
- YT - Yukon Territory

## 1.7 Case Studies (by category of wrongdoing)

### A Violation of any Law or Regulation – 24 cases

Since its inception, the Office has received in 24 cases, allegations involving violations of laws or regulations. Among the 24 were allegations for which a review or recourse mechanism was embedded and therefore available to the employee. These included complaints related to the *Canadian Human Rights Act* or the *Public Service Employment Act*. In these cases, because a recourse mechanism was in place, employees were redirected to the appropriate organization if they had not already considered doing so.

We also dealt with allegations that a particular department or agency was not properly applying the regulatory framework within which it operates. One such case related to the application of the *Food and Drugs Act and Regulations*. This Office's investigation began with an extensive review of the legislation, policies and guidelines covering the subject area. We also sought to gain a greater understanding of the scientific issues raised and the actual management processes and practices. By learning how the regulator applies the legislation, and what was done in actual cases, we were able to determine whether the instrument of delegation and nature of discretion had been properly applied. After an extensive investigation, we concluded that the department did properly apply its regulations. However, we did suggest that the department make a continuing effort to modernize and update communications with employees, the businesses it regulates and the public it serves.

Other cases covered more than one category of wrongdoing. For instance, the allegation that there were violations of the *Surplus Crown Assets and Disposal Act* in a department also amounted to an allegation of misuse of public funds or assets. Before being able to determine whether the case actually constituted a misuse of public funds or assets, we reviewed the legislation and accompanying policies to determine the proper protocols. Learning about the operations of the department in question from documents, interviews and site visits allowed us to better evaluate the activities alleged to constitute wrongdoing. In this case, there were partnership arrangements with the voluntary sector that needed to be understood and assessed. In fact, the person alleging the wrongdoing was not aware of some aspects of these partnership arrangements. The conclusion of this lengthy investigation found that the practices applied by the department and its partners were exemplary. Indeed, the benefits of this national program extended well beyond the Public Service to all Canadians and the environment.

There were no findings of wrongdoing within this category.

### **Misuse of Public Funds or Assets – 6 cases**

Six cases fell within this category, ranging from the review of business decisions and the application of the contracting policy to the use of cellular phones and travel by government employees.

As the management of funds and assets is standard across the Public Service, the investigation of these cases was more straightforward. Although it was important that we become familiar with the appropriate policy or directive, we treated each case by reviewing the policy requirements, then assessing the allegation and evidence to determine if the alleged misuse had taken place.

The more complex cases brought to the PSIO related to the Contracting Policy. A number of questions were raised about the application of this policy. For instance, we received an allegation that the decision to contract a service was a misuse of public funds as public servants could provide a better service. It was also alleged that changing the scope of a contract to provide for a pan-regional strategy was not a proper use of funds. In this case, we found that by combining a number of regional contracts into one, the department had reduced inefficiencies, inconsistencies from providers, and the administrative burden of managing several contracts. Asked to determine if the service standards and outcomes were being met, we found this to be the case.

In one case, it was found that an employee was misusing public assets. Here, because the case was brought to the attention of the Office anonymously, our approach was somewhat different. After reviewing and analyzing the correspondence and supporting evidence, we determined that there was a basis for a more in-depth audit. After meeting with us to discuss the matter, the department agreed to undertake this audit and report its findings to the Office. In addition to providing this Office with its finding of wrongdoing, the department provided assurances that the losses would be recovered and that mechanisms had been introduced to prevent future occurrences. No criminal charges were laid.

Overall, our work within this category revealed that the managers and employees we dealt with are aware of the policies and authorities governing the use of public funds and assets. And, when presented with instances of wrongdoing, corrective action was promptly implemented.



Judith Buchanan  
Senior Investigator

### Gross Mismanagement – 17 cases

There were 17 cases in this category. Because of its subjective nature, this category is more difficult to assess and investigate. Two questions must be posed when evaluating an allegation of gross mismanagement: Is it mismanagement? Is it gross?

Allegations in this category included submissions to review cases that had already been heard by another federal board, tribunal or court. Although we studied the proceedings of these hearings to learn more about the cases, we did not investigate further because a legislated authority had already reviewed the matter and made a finding within their jurisdiction.

As previously indicated, a number of employees contacted the Office with personal concerns regarding management of the workplace. To press the point, these employees often argued that the failure to adhere to policies regarding the prevention of harassment or staffing amounted to gross mismanagement. With the consent of the employees, these allegations were referred to more appropriate mechanisms.

Somewhat related to allegations of mismanagement are the 29 separately accounted allegations of wrongdoing made in respect to the *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*. Allegations included:

- failure to adhere to the policy requirements in the treatment of complaints;
- lack of proper investigations;
- bias of contract investigators who are remunerated by the department or agency;
- inadequate remedies when there is a finding in favour of the complainant; and
- reprisal for having made a complaint.

Given that there is a prescribed recourse for such allegations, we normally referred employees back to their departmental coordinator or union to file a grievance as may be appropriate. However, in view of the relatively high numbers, there are aspects of this category of allegation that raise concern and merit further consideration and monitoring. Indeed, there may be grounds for investigating the systemic factors that contribute to individual cases. I will pay attention to this particular matter in the coming year.

### A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment

No cases were reported by a public servant in this category.

### Protection From Reprisal

The *Disclosure Policy* states that this Office is to protect from reprisal those employees who disclose information in good faith concerning wrongdoing.

Although not formed as a specific allegation, my Office did uncover one instance of reprisal when investigating another matter. As the first case in this area, we had to determine what would constitute reprisal in this case in accordance with the *Disclosure Policy*. First, an employee must have made the original disclosure of wrongdoing to his or her superior, to the departmental Senior Officer, or to the Public Service Integrity Officer. Second, while the disclosure of wrongdoing need not be founded, it must be



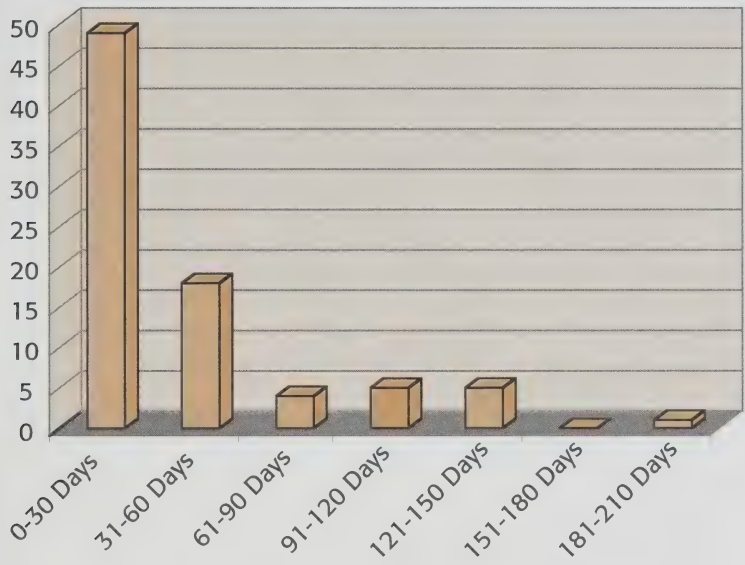
Tammy Calleja  
Receptionist / Section Assistant  
Presently Office Manager



made in good faith. Third, it would constitute reprisal if the original disclosure of wrongdoing is shown to be one of the reasons for the reprisal (notwithstanding other justifications made for the disciplinary action). In the case in question, it was largely the timing of the disciplinary action, and the fact that no documentary evidence existed to support any contention justifying the discipline, that led to the finding of reprisal.

This case further highlights the need for managers to be aware that a disclosure of wrongdoing may not be used as a reason for disciplinary action. Rather, if challenged, they will be required to demonstrate that the internal disclosure is not a factor in the disciplinary action. In this case, it was recommended that any losses suffered by the employee as a result of the disciplinary action be restored.

**Elapsed Time to Dispose of Cases as of March 31, 2003**



Genevieve Chiu  
Law Student Researcher

**Cases by Department/Agency  
as of March 31, 2003:**

<b>Department/Agency:</b>	<b>Total:</b>
Agriculture and Agri-Food Canada	5
Canadian Grain Commission	3
Canadian Heritage	1
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	1
Canadian International Development Agency	1
Citizenship and Immigration Canada	1
Correctional Service Canada	21
Department of National Defence	6
Department of Veterans' Affairs Canada	2
Environment Canada	2
Fisheries and Oceans Canada	6
Foreign Affairs and International Trade Canada	1
Health Canada	4
Human Resources Development Canada	4
Immigration and Refugee Board	1
Indian and Northern Affairs Canada	5
Industry Canada	2
Justice Canada	1
National Parole Board	1
Natural Resources Canada	2
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs	1
Public Works and Government Services Canada	4
Royal Canadian Mounted Police	3
Statistics Canada	4
Supreme Court of Canada	1
Tax Court of Canada	1
Transport Canada	2
Western Economic Diversification Canada	1
<b>Total:</b>	<b>87</b>

# Evaluating Year One and Looking Forward





## EVALUATING YEAR ONE AND LOOKING FORWARD

### INTRODUCTION

Parts II, III and IV of the Annual Report consist of my evaluation of the mandate and effectiveness of the Public Service Integrity Office as well as those aspects of the *Disclosure Policy* that define and apply to this Office. It concludes with a series of recommendations.

*A need for fundamental reforms of the structure, mandate and powers of the PSIO.*

I arrived at the evaluation and recommendations by applying 13 tests, or criteria, to the PSIO. These criteria are the result of much reflection by my staff and me over the past year as to what elements would be essential to the effectiveness and fairness of an ideal such institution. In other words, how should we, as well as others considering this Office and the *Disclosure Policy*, measure success? That reflection was done, and is still being done, in light of our own experience and with the benefit of views expressed by many others in Canada and elsewhere, including those involved with similar institutions.

The analyses and recommendations were influenced as well by a number of recent events and developments in government. While some of these occurred after the year under review, we felt they were too significant to ignore in this Report.

Some of the recommendations that follow are specific and firm. Others are more tentative and/or general in nature. The latter will require more time, reflection, research, consultation and collaboration before I am in a position to flesh them out. That will be one of my priorities during the present year.

Nevertheless, even at this stage (the PSIO was established in November 2001), we can point to some successes and failures, identify obstacles in need of attention, and propose various reforms for the consideration of Members of Parliament, Senators, government ministers, public servants, Public Service unions, members of the public, and interested persons and groups.

Clearly, a priority for all these parties is ensuring an accessible, credible and effective institution to investigate good faith allegations of wrongdoing in the Public Service – an organization that is empowered to see that corrective and, if required, disciplinary action is taken, and in a timely manner.

It is worth noting that evaluating the mandate of this Office, and recommending improvements to the way it functions, is explicitly anticipated in the *Disclosure Policy*. The *Disclosure Policy* specifies that the Annual Report of this Office could include recommendations to improve the process. Also, before accepting this position, I was

assured that the mandate and structure of this Office, and the *Disclosure Policy* that guides it, are not written in stone. If I concluded that revisions were indicated, I would be welcome to submit them and have them considered seriously.

Finally, it is worth mentioning that in testimony before a Parliamentary committee review of Bill C-25 in June of this year, the President of the Treasury Board, Minister Robillard, reiterated the government's willingness to review the *Disclosure Policy* based on any recommendations put forward in this Annual Report.

In terms of how much wrongdoing there is in the Public Service, I want to make two observations. One, I am enormously impressed with the number of dedicated, ethical and skilled public servants that I have met at all levels in the past year. Two, as the Public Service Integrity Officer, I am not necessarily in a position to know how much wrongdoing is taking place in the Public Service. There are two reasons for this.

One, the PSIO is essentially reactive, not proactive. This Office is mandated to investigate only the wrongdoing that is reported in good faith, judged to be credible, and within the four types of wrongdoing set out in the *Disclosure Policy*. A second and related reason is that many, perhaps most, public servants are unlikely to make allegations of wrongdoing to the PSIO. There are a number of reasons for this, including:

- unawareness about the existence or mandate of the PSIO;
- uncertainty about what constitutes reportable wrongdoing;
- fears of reprisal;
- concerns about confidentiality;
- a perception that because the PSIO is within the ambit of Treasury Board as employer, and is policy-based rather than legislated, it is unlikely to be neutral and effective in correcting wrongdoing and disciplining wrongdoers; and
- a preference, in some instances, to use existing internal departmental routes to report wrongdoing.

Whatever the nature and scope of wrongdoing in the Public Service, everything possible and reasonable should be done to remove obstacles to the reporting and resolution of wrongdoing. At the same time, we must ensure that effective protections from reprisal are in place for those who report wrongdoing. Only when the existence and mandate of the PSIO (or whatever it may evolve into) is widely known, when it is readily accessible and fully equipped to fulfil its mandate, and when it can generate the confidence of public servants, should this Office be regarded as a barometer of wrongdoing in the Public Service.

As will become evident later in this Report, I am recommending fundamental reforms of the structure, mandate and powers of the PSIO as well as those aspects of the *Disclosure Policy* that guide it. The most foundational of these recommendations is that this Office be legislated, rather than policy-based. Furthermore, such legislation should ensure that this Office be made independent in function, placed outside the ambit of the government, and that it report to, and be overseen by, Parliament.

The basis for these and related proposals is twofold. One is the widespread and seemingly intractable perception that unless these things are done, this Office will not attract the credibility it needs to encourage public interest disclosures of wrongdoing.

*The goal of the proposals in this report is to address the structural and attitudinal obstacles that inhibit the reporting, investigation and correction of wrongdoing in the public sector.*

The second is the considerable evidence that unless this or a successor agency is legislatively insulated from government, and provided with more robust tools, it is unlikely to achieve its desired results. Negative perceptions alone may not constitute sufficient grounds for these reforms. However, when combined with evidence that these perceptions are not entirely misplaced, it provides a basis and argument that merits serious attention.

*The analyses and proposals in this report are intended to apply only to the PSIO or successor agency, not to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing.*

Achieving those results would require two prior or related moves. One involves removing this Office and its supporting policy or legislation from its present human resource and employment context. That context is what accounts for, and justifies, the *Disclosure Policy* being a Treasury Board policy and responsibility. Once removed from that focus, the PSIO can be located outside the ambit of the employer. In addition to the reasons stated earlier for such a move, there is another – the *Disclosure Policy*'s inherent inconsistency in that the wrongdoing it envisages has little or nothing to do with human resource or employment matters. The wrongdoing it envisages is far more serious and of public interest in nature and implication.

The other required move would see the PSIO escape from the restrictions imposed on it because we are internal to the government. As I suggest later in this Report, that reality explains a great deal about why this Office is as it is. It also explains why – if this Office is to be re-situated and re-constituted along the lines I am proposing – it cannot be done without the PSIO or subsequent institution becoming external to the government. At the moment, we are extra-departmental but not external to the government.

In that regard, the justifications that support internal departmental mechanisms for disclosing wrongdoing (primarily managers and senior officers designated for that purpose) obviously work for them. They are necessarily internal to departments. Using the same justifications to keep the extra-departmental PSIO internal to government is, in my view, not justified.

For that and similar reasons, I should emphasize that the analyses and proposals that follow apply only to the PSIO or successor agency and only to those aspects of the *Disclosure Policy* that apply to this Office. They do not apply to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing or aspects of the *Disclosure Policy* that govern those mechanisms. Some elements could also apply to those internal departmental avenues but it is for others to determine their relevance in those contexts.



# Part II

## APPLYING EFFECTIVENESS TESTS TO THE PSIO

### 2.1 Measure up to the best agencies in other jurisdictions

*The mandate, powers, credibility and effectiveness of an agency such as the PSIO should compare favourably with similar agencies in other jurisdictions. When this is not the case, appropriate reforms should be seriously considered, including legislation to provide more robust powers.*

The PSIO is completing a comprehensive comparison of agencies around the world that investigate and address disclosures of wrongdoing or whistleblowing. That study will be available on the PSIO Web site when completed.

We sought answers to the following questions about such agencies:

- Are they policy-based or legislated (and if legislated, are they more effective)?
- How are they structured?
- What are their powers?
- What sorts of wrongdoing are they meant to address (and what kind do they address)?
- Who has access to those mechanisms?
- Do those other systems impose threshold requirements?
- How do they function?
- Are their recommendations or orders enforceable?

When relevant in applying to the PSIO the various criteria that follow, that data was considered. However, it will be more extensively featured in the next Annual Report.

Most other agencies or mechanisms that were studied have been in existence longer than the PSIO. As a result, their track records can often be used to determine what does and what does not work. Some agencies are arguably deficient in one or more respects, in some cases much like the PSIO. There are seven prominent public interest disclosure regimes in other countries – the United Kingdom, the United States, Australia, New Zealand, South Africa, Korea and Israel. Each of these countries has legislation to deal with public interest disclosures. However, while a legislated basis may be necessary, it was clear that other basic elements must also be in place.

## 2.2 Function independently as a legislated, rather than policy-based, agency

*Any such agency should be, and widely perceived to be, independent in function. It should not be influenced, or perceived to be influenced, by any person, department or different levels within the government in the acceptance and disposition of cases.*

The *Disclosure Policy* does not explicitly state that the PSIO is independent. It does, however, make it extra-departmental and states that it is to act as a neutral entity, in effect insulating it from interference. To date, no one has attempted to inappropriately influence the case decisions of the PSIO. If anyone were to do so, my Office would reject his or her efforts.

No Minister or Deputy Minister, not the Clerk, nor any department is authorized to instruct or review the PSIO's investigations and case-related decisions. While the Treasury Board's Office of Values and Ethics plays an important role in the Treasury Board and Public Service, its mandate is to provide advice, policy support and interpretation to Deputy Heads and departmental Senior Officers. It has no decision-making, or even advisory, role vis a vis this Office. The PSIO submits an Annual Report to the President of the Privy Council, not for his or her approval, but for tabling in Parliament.

*An enduring perception of weakness becomes a reality in need of attention.*

Nevertheless, there is a widespread perception that because this Office is a governmental and policy-based institution established by Treasury Board, and we are able to make only unenforceable recommendations to Deputy Ministers, the PSIO cannot be sufficiently independent and effective to merit the confidence of public servants. The perception is that only a truly independent and legislated agency can function objectively, be free of interference, and ensure action on its findings and recommendations. This is the position of Public Service unions and a significant number of Members of Parliament and Senators. It is also the impetus behind a number of Private Members Bills and Private Senators Bills on the subject of whistleblowing. (For a brief description of these Bills, see *Bill S-6: Public Service Whistleblowing Act* prepared by David Johansen, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament, October 8, 2002, LS-430E.)

As indicated earlier in this Report, my priority has been to make the existence and mandate of the PSIO widely known within the Public Service and government, and to make the best case possible for the present status and procedures of this Office. From the outset, it has been my view that the PSIO has a number of significant strengths.

Given that the membership of Public Service unions constitutes the largest group likely to make allegations of wrongdoing, the support of the union leadership is a key to ensuring the credibility and effectiveness of the PSIO. Yet, despite speeches to and discussions with union groups at all levels (at the invitation of their leadership), and despite cordial relations between us, it is evident that Public Service union leaders remain determined to promote a legislated agency independent of government. They have held and defended this position for some time before the PSIO was established. (See, for example, the 1994 position paper from the Professional Institute of the Public Service of Canada: *Lifting the Silence, the Right to Know, the Right to Say, the Right to Hear*).

Another indication of this continuing skepticism emerged in June 2003, while this Report was in progress. In response to an inquiry by the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates into the conduct of the Privacy Commissioner, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) expressed concern for

the protection of Commission employees from reprisal if they disclosed wrongdoing. PSAC maintained that because the PSIO was policy based, it could not offer employees adequate protection. In effect, the union leadership was discouraging employees from seeking recourse at the PSIO because they felt we lacked the legal ability to protect their members against job reprisal.

It went on to urge the Senate, then studying the *Public Service Modernization Act*, to amend Bill C-25 to include “whistleblowing legislation with teeth.” That view, it is worth noting, was shared by the Chair of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates.

Whatever one may think of that position and advice, the event clearly illustrates a reality and perception that, in my view, is not likely to change. Rather, it is gathering strength, and must be seriously considered in evaluating this Office and in weighing any possible reforms.

A review of similar agencies in jurisdictions outside of Canada indicates that they are independent entities, appointed by, and accountable to, their respective governments, parliaments or executives. Their mandates and their protections for whistleblowers were established by legislation. Canada is an exception in all of those respects. Whatever the strength or weakness of the powers and enforcement mechanisms provided in other jurisdictions, the mere fact that they are empowered by legislation, and thereby able to extend legal protection, gives them significant credibility and authority.

A legislative basis also confers a degree of stability and continuity – not otherwise possible. A policy-based institution can be dissolved by a stroke of the pen. To establish it on the basis of legislation would be the clearest possible indication of the enduring commitment of the government and Parliament to the values of an honest and open government.

Given the strong likelihood that a legislated basis for the PSIO or a successor agency would enhance its credibility and effectiveness, it is difficult to justify not proceeding in that direction. Applying some of the specific criteria that follows appears to support that view.

In a significant development, subsequent to the year under review, the government effectively acknowledged that employees are entitled to legislated protection against reprisal for reporting unlawful conduct in the workplace. On June 12, 2003, the Minister of Justice tabled Bill C-46 which proposed an amendment to the *Criminal Code* making it an offence “to punish, threaten, intimidate or retaliate against an employee for providing information about an offence that the employee believes has been or is being committed by the employer, or an officer or director of the employer, contrary to any provincial or federal law or regulation.”

Although introduced in the context of financial fraud and insider trading, it could be argued that the amendment has a much broader application, particularly in view of where it is to be located in the *Criminal Code*. Although it focuses on corporate employers and employees, it is possible that an employee – including a Public Service employee – could invoke the amendment if his or her employer commits an act contrary to provincial or federal law. Whether this proves to be the case, Bill C-46 represents an acknowledgement by the government that legislation is an appropriate vehicle to protect from reprisal those who disclose wrongdoing.

*The mere fact that an agency is legislated and able to extend legal protection confers credibility and stability even if the legal tools provided seldom have to be used.*

*The fact that the PSIO is policy-based and internal to government leads to skepticism about its effectiveness and ability to protect from reprisal.*



It should also be noted that ample precedent exists in the federal sector for statutory prohibitions of reprisal for disclosing wrongdoing. (See Section 2.4 of this Report).

It may be thought by some that a recent amendment to Bill C-25, the *Public Service Modernization Act*, provided a legislative basis for the PSIO. This was not the case. The amendment only acknowledged the right of Treasury Board, consistent with its policy-making power, to make policy about the disclosure of wrongdoing. The *Disclosure Policy* and the PSIO it created were in fact already in existence.

Obviously, whistleblowing legislation should not be seen as a cure for all ills. In fact, in jurisdictions that have legislated whistleblowing agencies, legislation alone is not always enough to overcome an employee's reluctance to disclose wrongdoing. While legislation may reduce the fear of reprisal, especially if the legislation provides robust investigative and enforcement tools, the fear does not altogether disappear. To varying degrees, other factors also play a role in an employee's decision to report wrongdoing. One such factor is the general reluctance of most people to step outside the security of their personal comfort zone for the greater public interest. This reluctance is magnified by the generally risk-averse tendencies of employees and managers in large, highly structured and hierarchical institutions like the Public Service.

Widely publicized examples, in both government and corporate contexts, clearly illustrate that no matter what avenues are available to disclose wrongdoing, and no matter how impressive the tools and assurances in place to offer protection from reprisal, whistleblowing is not always a good career move.

Nevertheless, I believe two responses are in order.

First, the enduring realities just indicated argue for the removal of any structural contributors to those natural fears and hesitations. Furthermore, they argue for putting in place the most effective, reassuring and protective agency and procedures imaginable – if not to eliminate all reservations and apprehension – to at least reduce them.

The second response involves combining any legislated approach with the promotion of a “culture change.” Rather than simply allowing the disclosure of wrongdoing, such a culture would encourage whistleblowing as a meritorious act by rewarding employees for their commitment to the public interest. Here, too, even modest gains would be an improvement. However, we should not assume that such a culture change is easily achieved. Nor should we expect vast numbers to convert to whistleblowing, or underestimate the reluctance of any institution to publicly acknowledge wrongdoing in the ranks (the pre-condition to any readiness to publicly reward employees who report wrongdoing).

*Promoting culture change without devising effective structures is not sufficient or likely to succeed.*

If whistleblowing legislation is desirable, the following questions will have to be considered about any agency created through such legislation:

- Would form should it take?
- What powers should it have?
- What kind of structure should it have?
- Where in the federal structure should it be located?

At this point in the Report, I will suggest only some general answers.

In my view, legislation should be more than a few additional clauses tacked on to another Bill. The matter is too important, sensitive and complicated to be an add-on,

whether to Bill C-25 as has been suggested, or to any other Bill. If legislation is deemed appropriate, and I believe it is, then it merits a single piece of legislation devoted entirely to this matter. That piece of legislation should fully cover aspects like the purpose, mandate, powers, procedures, sanctions, remedies and the reporting and overseeing channels available to that agency.

At least two general considerations are involved. One is to design a legislated mechanism that meets the tests in the Report and provides the tools and protections to get the job done most effectively while inspiring the greatest confidence. Another is to design and legislate an agency that fits into the unique Canadian federal framework, including legislative and executive branches and the various “Public Service” universes. Given the unique goals and needs of such an agency, something innovative may be required.

*Most disclosures have been employment-related, not about wrongs against the public interest.*

Assuming that the analysis and proposals in this Report are well received, I will make it a priority to continue working with my colleagues towards proposing a specific and detailed model, one incorporating the elements suggested by the criteria that follow. Hopefully, those efforts will be made in collaboration with other interested agencies, committees, groups and individuals, both inside and outside government.

### **2.3 Attract reports of serious wrongdoing against the public interest, rather than primarily employment-related grievances**

*Activities reported and investigated by the PSIO should involve serious wrongdoing (as specified in the Disclosure Policy), particularly conduct with significant public interest implications. As a general rule, conduct involving employment, human resource, human rights, harassment or discrimination complaints and grievances, falls more appropriately within the scope of other mechanisms or agencies. If appropriate cases of wrongdoing do not come forward – while less appropriate cases do – any mechanism designed to receive and respond to those appropriate cases will not serve its purpose.*

Generally speaking, public servants could be inclined to report two kinds of activity to the PSIO. One has to do with employment-related disputes, in which the individual feels he or she is the victim, as well as the beneficiary if the dispute is settled. While these cases are important and deserve to be dealt with, many or most do not constitute wrongdoing, at least not as specified in the *Disclosure Policy*. Yet, most cases brought to the PSIO in the first year and subsequently fall into this category.

In most instances, these cases are better addressed by agencies focused on the activity in question. With the consent of the reporter, we refer most of these cases to a more appropriate avenue for resolution. That does not mean that this Office rejects these cases out of hand. In some instances, my staff has been able to very quickly solve a long-standing employment-related problem by requesting and obtaining the full cooperation of the appropriate decision-maker.

Other cases may appear at first to be employment-related and single victim in nature. However, on further examination, it becomes clear that in some instances the activity alleged is really within the scope of one of the four types of wrongdoing.

A second kind of alleged activity falls clearly within the scope of what the *Disclosure Policy* considers wrongdoing. These activities have greater implications for the public interest because they are serious in nature, often have a detrimental effect on the interests and functions of a group of public servants or a whole department, and subvert the delivery of program or services to the public. Some cases brought to the

PSIO during the past year involved alleged conduct that was obviously within that category. All involved long and complicated investigations, whether or not wrongdoing was found. These cases most clearly fall within the mandate of the PSIO.

Yet, relatively few such disclosures were made to the PSIO. As was noted earlier, it is impossible to know how much serious wrongdoing actually takes place in the Public Service. We do know that serious instances have been uncovered by the police and the Auditor General. Also, serious instances of wrongdoing have been alleged by Parliamentary Committees. And many accounts of serious governmental wrongdoing have been widely reported and discussed in the media and other public forums. The question is: Why did the employees who presumably knew about these activities not come to the PSIO?

While some may believe that such disclosures are being made via internal departmental channels, this does not always appear to be the case. In fact, departmental Senior Officers designated to review disclosures of wrongdoing say they seldom receive reports of serious wrongdoing.

## **2.4 Protect whistleblowers from reprisal – perceptions, motivations and risk-benefit calculations**

*Effective protection from reprisal for those who make disclosures or allegations of wrongdoing is an essential responsibility of any mechanism established to deal with such disclosures or allegations. Real and perceived risks are involved in whistleblowing. It is the responsibility of government to reduce such risks to the extent possible by clearly prohibiting reprisal and by putting in place effective protections against it. Motivations and risk-benefit calculations differ for the two categories of reportable cases – employment-related or public interest.*

The *Disclosure Policy* clearly prohibits job reprisal related to good faith disclosures of wrongdoing. This Office takes this responsibility very seriously. Those who make inquiries or disclosures are told that protection against job reprisal applies to them and to witnesses. Furthermore, they are told that allegations of job reprisal will be investigated with the same thoroughness and rigor as the allegation of wrongdoing, that there is no time limit for this protection, and that it applies whether or not the wrongdoing is eventually found to be substantiated after review and investigation.

As indicated in Part I of this Report, this Office has had only one such case. Still, we have devoted considerable time and effort developing knowledge about the varieties and subtleties of job reprisal, the skills needed to detect it and the kind of institutions best able to deal with it.

As suggested earlier, it is legitimate and important to wonder why so many of the reports made to the PSIO in the past year were about activities in the first category – employment related, single victim in nature and not necessarily wrongdoing – and so few about activities in the second category – wrongdoing that typically victimizes someone other than the reporter, and ultimately, the public.

In my view, much of it has to do with balancing the likelihood of job reprisal with the hope of personal benefit. For example, if I believe I am the victim of an employment-related wrong, I may be willing to risk reprisal in the reasonable hope of personal benefit if the problem is addressed and fixed. But if I am not the victim of the actual wrongdoing, I am unlikely to benefit if the wrongdoing is fixed. Therefore, I may be less likely to risk job reprisal by reporting the wrongdoing. Also, many do not want to risk being labeled a squealer, a rat or a disloyal employee by superiors or colleagues.



Clearly, it requires greater courage and commitment to the public interest on the part of public servants to report serious wrongdoing, especially in light of the fact that they may risk real or perceived reprisal without chance of personal benefit. Surely, the institution concerned has a duty to provide incentives and recognition for the public service being rendered, including effective protection against job reprisal.

It can be argued that adequate incentives and public recognition for whistleblowers do not currently exist (see below in 3.5). Similarly, the widespread and not entirely unreasonable perception persists that policy-based protections against job reprisal are unlikely to be effective.

Clearly, skepticism about the ability of this Office to provide effective protection is directly related to doubts about the effectiveness of policy versus legislation, as well as uncertainty about the independence and powers of the PSIO. As such, the fears of reprisal – and doubts that a policy-based agency can withstand those determined to practise reprisal – may constitute yet another reason to recommend a legislatively supported agency.

There is ample precedent in the federal domain for statutory prohibitions of reprisal. Five Acts now specifically prohibit reprisal for the disclosure of wrongdoing: *Canadian Environmental Protection Act*, *Competition Act*, *Canada Labour Code*, *Canada Shipping Act* and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. Though not yet in force, the *Pest Control Products Act* also includes such prohibitions. The same is true for Bill C-46, proposing an amendment to the *Criminal Code*. (See above in Section 2.2 of this Report).

## **2.5 Extend protection from reprisal regardless of where the disclosure of wrongdoing is made**

*A government determined to identify and deal with wrongdoing in the Public Service wherever it is found, should normally provide a wide umbrella of protection against job reprisal. The narrower and more conditional the protection, the greater the risk of discouraging disclosures of wrongdoing. Therefore, restricting protection may not be justified.*

Under the *Disclosure Policy*, a public servant alleging that he or she is the victim of reprisal must also have made to the PSIO the original disclosure of wrongdoing that prompted the alleged reprisal. In other words, if a public servant brings an allegation of wrongdoing to a departmental manager or Senior Officer, he or she cannot later bring a related allegation of reprisal to this Office. Equally, witnesses in an investigation of wrongdoing raised by someone else are presumably unable to complain if they experience job reprisal as a result.

Linking the original disclosure of wrongdoing to a subsequent complaint of reprisal is apparently designed to ensure that any investigation into the reprisal is limited to those instances when the original disclosure was judged to be in good faith. Separate the two and it becomes impossible to make the judgement about the good faith of the original disclosure apply to the complaint of job reprisal.

On the other hand, the initial “good faith” requirement is of limited practical application. First of all, it should always be assumed that every disclosure is being made in good faith. Not only are there no accurate tests to determine “good faith,” it is already an ethical requirement in the disclosure of wrongdoing (with supporting disciplinary measures for “bad faith” disclosures). Second, in our experience, lack of

*Especially for disclosures of wrongdoing that victimizes others and the public interest, the fear of reprisal needs to be reduced by enacting effective statutory protection.*

good faith has never been an issue. Rather than being in bad faith, frivolous or vexatious, there were instances when disclosures contained misinformation, partial information or misconceptions on the part of the complainant.

Consideration should be given to always presuming good faith as well as to providing wide protection against reprisal regardless of where the original disclosure was made. That way, complainants who make their original disclosure to a manager or a Senior Officer where the matter was investigated, could subsequently bring an allegation of reprisal to this Office. It would also allow a witness – who had no say as to where the original disclosure was filed and may have had little or no confidence in the original investigation – to report a reprisal to this Office. In the end, the allegation of reprisal would be investigated independently of the original disclosure.

What about public servants who make external disclosures of wrongdoing, to the media for instance? Should they be protected from reprisal? The *Disclosure Policy*, as well as the courts, acknowledge that there are exceptional circumstances in which an employee may be justified in making such a disclosure. The justification stated by the courts is that of public interest. The Policy refers to two such circumstances: when there is an immediate risk to the life, health or safety of the public, or when an employee has exhausted all internal procedures.

*Allow the PSIO or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or made externally outside government channels, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.*

However, the *Disclosure Policy* does not directly address the issue of whether the discloser is protected from reprisal in such cases. In effect, the Policy prohibits this Office from extending protection to anyone who does not bring the original disclosure to the PSIO. That is arguably an unjustified restriction, one likely to discourage the disclosure and correction of reprisal. Since disclosing externally – as a last resort or in exceptional circumstances – is legitimate in the public interest, then those doing so should be entitled to protection from reprisal.

Another challenge involves an important gap in the reprisal protection system. What if public servants are called as witnesses before a Parliamentary Committee and asked to testify about suspected wrongdoing in their departments? Or what if they make allegations of wrongdoing to some other agency or recourse mechanism such as the Auditor General?

At present, this Office could not protect them from reprisal because we can offer protection only to those who bring their allegations to this Office. To my knowledge, Parliamentary Committees or other agencies do not have a mandate to offer protection from reprisal.

Conceivably, the PSIO or a legislated successor agency could presently provide protection if we collaborated in some way with the committee or agency in the inquiry into the original disclosure. But that may be both impractical and an unnecessary duplication.

At this point, I am simply flagging this problem and inviting reflection. I am not yet in a position to propose a remedy. However, at least two options come to mind. One is to give bodies that undertake inquiries involving witnesses the power and resources to offer those witnesses protection from reprisal. A second option would mandate the PSIO or subsequent agency to protect from reprisal any witness who makes a disclosure of wrongdoing to another committee or agency. The PSIO would not be required to be involved in any way with the original inquiry. Such a reference would implicate this institution only to the extent that in the event of a subsequent allegation of reprisal it

would do the inquiry and make a finding, and if reprisal is found, an enforceable recommendation.

## **2.6 Focus on wrongdoing itself, not the source of the reports, and be proactive as well as reactive**

*Since the primary intent of any federal government disclosure of wrongdoing policy or law is to identify and address wrongdoing in the Public Service, consideration should be given to enabling the mechanism established to do just that, no matter what the source of those disclosures. For the same reason, circumstances can justify proactive investigations of wrongdoing.*

A sharper focus on the public interest, as opposed to the largely human resource and employment-related context of the *Disclosure Policy*, suggests expanding the scope of those who can access the PSIO. As well as public servants, the PSIO or subsequent agency could accept and investigate reports of wrongdoing from Public Service unions, private citizens, public advocacy groups and others.

We must remember that the intent of any such policy or law is to uncover and deal effectively with wrongdoing in the Public Service. That intent is stated clearly in the *Disclosure Policy*. However, only Public Service employees are now entitled to bring reports of wrongdoing to the PSIO. That restriction, it appears, arises from an intent to maintain a disclosure system that is entirely internal to the Public Service. Not only is such a disclosure system internal in the channels and mechanisms used to investigate reports of wrongdoing, but only Public Service employees are entitled to make such reports.

In the interest of finding and correcting instances of Public Service wrongdoing known only to an individual or group outside the Public Service, consideration should be given to removing the restriction whereby only public servants may disclose wrongdoing to the PSIO.

Since the PSIO was created, there have been several attempts by citizens outside the Public Service to make allegations of Public Service wrongdoing. These allegations may well have led to investigations and findings of serious wrongs. This Office, however, was unable to accept and investigate those reports because of the restriction to public servants as the only acceptable source of disclosures under the *Disclosure Policy*. While there was no clear and effective alternate channel or mechanism to look into these cases, we did attempt to refer each case to an appropriate department or agency.

It is conceivable that individuals outside the Public Service may possess significant and credible information about wrongful activity in the Public Service because of their own dealings with government. In some cases, they may be more willing to come forward than a public servant because they may not have reason to fear reprisal for their disclosure.

Members of advocacy groups and Public Service unions may also possess information about wrongful Public Service activities, whether they're public servants or not. Although these individuals may not be willing to come forward, the organization may choose to report allegations on their behalf.

It is conceivable in some cases that such private citizens or groups could fear being exposed to risks of reprisal for making such allegations. For example, a private citizen alleging Public Service wrongdoing involving contracting or taxation rules may fear reprisal from the relevant government department. He or she may worry about being

*Private citizens, advocacy groups and Public Service unions should be entitled to disclose public sector wrongdoing and receive protection from reprisal.*



excluded from access to further contracts or being subjected to unjustified or otherwise unlikely audits. An advocacy group may fear that the government grant it applied for will be rejected if it alleges Public Service wrongdoing.

If accepting reports of Public Service wrongdoing from those sources is judged to be in the public interest, then the agency receiving and investigating them will have to provide protection from such potential reprisals. As in all cases of wrongdoing, reprisal would be prohibited and reports of it would be rigorously investigated.

There is yet another variation on this theme of the source of reports of wrongdoing. The *Disclosure Policy* assumes that Public Service wrongdoing will be investigated by the PSIO only if and when we receive a specific report. In other words, the PSIO (like internal departmental channels) is expected to be reactive, not proactive. While the *Disclosure Policy* does not expressly prohibit proactive investigations, it does assume that the normal “trigger” of such investigations will be an actual disclosure. On the other hand, it is not necessarily inconsistent with the Policy to maintain, as I do, that there are circumstances that justify and even mandate proactivity.

One such circumstance is an accumulation of similar allegations from public servants in one department or program, an accumulation that eventually indicates the strong likelihood of a different, systemic, department-wide form of wrongdoing. One such example is gross mismanagement by inattention. This Office is close to coming to that conclusion about one particular department and plans to arrange for a proactive review and investigation. Not doing so would risk leaving in place a potentially serious and expanding wrong, one that affects a large number of employees.

Consideration should be given to having the *Disclosure Policy* or any successive legislation explicitly acknowledge that proactive investigations in similar circumstances can be legitimate and worthwhile.

## **2.7 Ensure findings of wrongdoing will lead to appropriate, predictable and timely action**

*Findings of wrongdoing should lead to timely corrective and disciplinary action. Such an expectation must be justified and widely held by public servants if such an agency is to be effective. Normally, this would require the ability to make orders rather than recommendations, or the capacity to have those recommendations enforced. In the absence of a clear duty for relevant authorities to take appropriate action, the expectation of appropriate and timely action would not be justified or widely held.*

Another major obstacle to more disclosures of public interest wrongdoing is the perception that even if reported, nothing is likely to come of it. Many public servants we have spoken to believe little if anything will change and wrongdoers are unlikely to be adequately disciplined and the conduct of wrongdoers will continue unaffected.

Given this Office’s experience, it is difficult to measure how effective we can be, particularly in light of the limited tools we have if an investigation leads to a finding of wrongdoing. Essentially, those tools are recommendation, negotiation and persuasion. Our experience, however limited, is not encouraging. Although it is not clear how this Office would succeed with our present framework and tools, it has become clear to me that because we cannot make enforceable recommendations or orders, we cannot, will not – and probably should not – inspire the confidence we require.

There is some discordance between the kinds of serious wrongdoing this Office is meant to investigate and the relatively weak measures we have to secure action if wrongdoing is found. The wrongdoing that this Office is mandated to investigate – the violation of any law or regulation, the misuse of public funds or assets, gross mismanagement, and substantial dangers to human health, safety or the environment – are arguably too serious to lead only to recommendations for action, more or less voluntary compliance, unpredictable remedies and negotiated sanctions.

Illustrating the point further is the fact the *Disclosure Policy* does not provide even general guidelines or types of sanctions that can be applied to wrongdoers, at least those found to have committed one of the four types of serious wrongs specified in the Policy. It does state that managers and employees who practise retaliation, or disclose in a manner that does not conform with the Policy, are subject to administrative and disciplinary measures – up to and including termination of employment. But even those measures are not to be applied before consulting with departmental Human Resources Services and Legal Services. Surprisingly, however, nothing is explicitly said about measures applicable to the wrongdoers themselves.

A system or agency mandated to identify and remedy wrongdoing, as well as discipline the wrongdoer, is likely to gain needed respect only if the processes and outcomes are consistent, fair, predictable and insulated from real or apparent conflicts of interest. This is true whether the discipline is to be applied by the agency itself or, as regards the PSIO, by the Deputy Heads. Normally, a fair and predictable outcome requires that sanctions for particular activities be established, known in advance, applicable within general parameters, and evenly applied.

Of course, the governmental discipline policy already provides general guidance for a mechanism to deal with the misconduct of employees. A mechanism that effectively depends upon managers and Deputy Ministers to accept findings of misconduct, then take whatever action they deem appropriate, admirably highlights the responsibility and accountability of managers and Deputy Ministers. It also respects the fact that circumstances vary and that there is need for adaptability. But with little by way of disciplinary and remedial guidelines to facilitate consistency and appropriateness of sanctions in the context of the serious wrongdoing envisaged by the *Disclosure Policy*, the potential for inconsistency and inadequate measures is greatly increased.

Too much informality and too little guidance in a system designed to address wrongdoing also increases the potential for conflict of interest, or at least the appearance of such conflict. However unlikely, allowing departments wide variations in discipline when responding to similar wrongdoing could hide instances where a manager or Deputy Head applies a lenient sanction because he or she is implicated in the wrongdoing. For example, a manager may have had an opportunity to address the wrongdoing sooner but did not. Or a senior official may have wanted to make the department look better than it is.

The potential for real or apparent conflict of interest affects this Office, as well. The *Disclosure Policy* that created the PSIO was formulated and is controlled by the Treasury Board, the employer. Certainly, the intention was admirable – by providing for the internal disclosure and correction of wrongdoing, the *Disclosure Policy* reflects a commitment to contribute to an honest and open and accountable Public Service. Nonetheless, the suspicion will persist that like other internal policing systems, this one too will be subject to discretion, leniency and inconsistency. This Office, many

*Serious wrongdoing cannot be effectively and credibly addressed by weak measures, inconsistency, voluntary action and tolerance for even the appearance of conflict of interest.*

feel, is too subject to the tendency of a large institution to downplay its deficiencies, keep them in-house, and resist rigorous and formal procedures – inadvertently or not.

As the employer, Treasury Board may well be the appropriate context for those parts of the Policy that focus on the internal reporting mechanisms of Senior Officers and managers. Nevertheless, because the focus is on serious wrongdoing, these activities should be subject to more rigorous procedures and outcomes than are normally addressed in the human resource or employment context.

I believe that the factors cited above provide yet another reason to consider situating and structuring this Office, or another version of it, very differently. Only a legislated agency, outside or at arms-length from the Public Service or the government, can best possess the authority and tools needed to achieve appropriate remedial and disciplinary action in the event of wrongdoing. It would seem that only such an agency could best ensure enforceable recommendations, whether enforced by the agency itself or by another related agency at a legally designated stage in the process. Only such a legislated and independent agency could best be insulated from real or apparent conflicts of interest, and thereby most likely to earn the confidence of those reluctant to disclose wrongdoing.



# Part III

## APPLYING FAIRNESS TESTS TO THE PSIO

### 3.1 Clarify the meaning and scope of targeted wrongdoing

*In the interest of fairness, the meaning and scope of the kinds of wrongdoing targeted by such an agency should be as precise and predictable as possible. This would avoid the excessive vagueness and ambiguity that could leave public servants uncertain as to the line between acceptable conduct and wrongdoing, and the difference between situations allowing individual ethical judgment and those that require strict adherence to rules.*

Obviously, the tasks involved in this regard cannot be the sole responsibility of the PSIO or any such agency. As much clarity as possible must be provided in the supporting policy or legislation.

To provide even further clarification, related guidelines, policies and principles must be formulated and distributed. Treasury Board and other Public Service organizations have made important contributions in that regard, including the *Disclosure Policy*, as well as the current focus on accountability, managerial skills and leadership, and the recently released *Values and Ethics Code for the Public Service* (effective September 1 of this year). By developing case studies and training sessions, the Treasury Board's Office of Values and Ethics, as well as Senior Officers and others in various departments, have further clarified the meaning and scope of wrongdoing.

When speaking about this Office, I am frequently asked how I balance, or would balance, values and rules in determining wrongdoing in specific cases. A recurring and related question addresses the role that values and rules play in guiding moral and legal choices.

Though necessary, general values, ethical principles and maxims are not a complete moral guide or indicator of wrongdoing. For the most part, they are not contentious, are widely known and are accepted by reasonably informed and moral persons. Values that apply in the Public Service do not differ markedly from those in professional life. For public servants, the key difference is that their ultimate duty is to serve the public rather than corporate shareholders. The challenge is how to apply general values and principles in specific dilemmas when they conflict, or when the activity in question is morally or legally complex.

Those dilemmas and complexities illustrate the need to balance values and rules. The trend in the Public Service today is to replace rules with values. However, there is the danger of going too far in that direction, just as the opposite and earlier trend may have been too rule-based. The result could leave public servants without sufficient

*Values and rules need not be mutually exclusive – good rules articulate values and provide needed guidance for morally and legally complex activities.*

guidance, thereby shortchanging them. Values and rules need not be mutually exclusive. Good rules articulate and apply discernible values in complicated situations and evolve as values evolve.

In an ideal world, everyone would be a model of ethical reasoning and integrity. In reality, any institution, including the Public Service, has some people who need to be guided more by rules than values or ethical reasoning alone. This will inevitably include managers and executives as well as those at other levels; to think otherwise would be naïve and utopian.

*The other side of “speak truth to power”, is, “power should listen to truth and act accordingly”.*

A conflict of two legitimate values or duties can create a difficult dilemma. For example, there are instances when a public servant may be faced with a choice between one’s duty to serve the public interest and one’s duty of loyalty to his or her government employer. Ideally and normally they are consistent, even one and the same duty, although not always. While the issue is complicated, and the choice not always obvious or easy, court rulings have defined specific circumstances when the public interest choice prevails.

One example of a morally and legally complicated issue that requires detailed rules is that of conflict of interest. It was rightly judged that to be helpful as a guide to conduct, the general values and principles involved, those of honesty and integrity, had to be expressed in specific rules applied to a variety of situations.

Too often, values, principles and maxims are launched as if they are self-explanatory and easily practised. In reality, they are neither. They need accompanying elaboration about their application and implications. Sometimes their formulation suggests they apply only to low and mid-level employees, with no related and consequent duties for those at more senior levels. An example is the laudable but somewhat facile maxim, “speak truth to power.” The problem is, “power” is not always prepared to hear the truth, even less prepared to act upon it, and unhappy with the one who spoke it. In such cases, speaking the truth can be a career limiting activity. There is a corresponding duty on the part of managers, executives and Deputy Ministers to listen to the truth, act upon it when indicated, and commend those who speak it – not subject them to reprisal.

I raise these issues to illustrate the commitment on the part of this Office to clarify what wrongdoing means. In part, we’ve done that by exploring and proposing what “rightdoing” means. That, in turn, includes the related issue of what kind of guidance is required.

With my colleagues and others, I have taken a particular interest in exploring and shedding light on the meaning and application of “gross mismanagement,” arguably the most ambiguous form of wrongdoing specified in the *Disclosure Policy*. Though in need of clarifying applications and examples, the other kinds of wrongdoing (violation of any law or regulation, misuse of public funds or assets, substantial and specific dangers to human health or safety or that of the environment) are relatively transparent.

To date, only 17 allegations of wrongdoing brought to this office have been primarily identified and recorded as mismanagement (although it occasionally emerges as a sub-theme in the background of other forms of wrongdoing). I am, however, frequently asked how this Office defines gross mismanagement and what criteria we apply when investigating an allegation of mismanagement.

My response that follows is a product of reflection during the past year as well as my experience in other contexts. It is not based on actual allegations to the PSIO.

“Gross mismanagement” was rightly included in the *Disclosure Policy* as a serious wrongdoing. Few, if any, would claim that it is not a serious and destructive form of wrongdoing. At the same time, there should be some latitude allowed for different management “styles and contexts,” and the fact that there are degrees of mismanagement. But when does mismanagement become “gross” and therefore a form of serious wrongdoing? It may be easier to recognize than define, but at least three kinds of gross mismanagement merit attention. In all three, a fundamental test of whether it is gross is the nature and extent of the harm done.

- One type of gross mismanagement is by action or conduct, rather than by omission. For example, the manager, executive or head of a department may be a rule breaker. If that manager also threatens staff, to the extent that his or her rule breaking continues unchecked and unreported, initiative is lost, the working environment is poisoned and the public is not being properly served as a result, then both the members of that unit and the public are victimized. Few would or should claim that this does not constitute gross mismanagement. Almost everyone would see it as a total distortion of expected good leadership: leading by example, respecting the rights and needs of staff members, earning their confidence, encouraging enthusiasm in the workplace, and ensuring service delivery and accountability for positive results.
- A second form of gross mismanagement, less frequently recognized, is mismanagement by omission. In such cases, a manager, executive or department head simply abrogates his or her responsibility to lead, supervise and hold staff members accountable. As a result, rules are broken, teamwork breaks down, dissension is rampant, and important work with public interest implications is left undone or badly done. Nor are any of these ongoing destructive realities addressed.

*Gross mismanagement can take many forms – some by commission, others by omission – but in all cases the public service and the public are seriously harmed.*

Systemic problems and institutional policies can contribute to mismanagement by omission. For example, while the practice of posting managers in departments or on projects for brief periods may benefit the careers of the managers – by exposing them to a variety of work contexts – it can harm the departments and projects involved. It takes time, up to three years in larger departments, to become familiar enough with mandate and staff to be an effective leader, earn the confidence of staff members, and identify and address instances of mismanagement.

- Yet another form of gross mismanagement occurs when the middle manager chooses to remain silent, although fully aware of serious rule breaking and mismanagement at higher levels and the harmful effects of that mismanagement on those under his or her direction and the public served. While that silence may be due to fear of reprisal or simply passivity, it can make the middle manager an accomplice in the wrongdoing. It also violates a managerial responsibility to protect and represent those under his or her direction and may violate a professional code as well. In any institution, managers may be inclined and trained to define their duties more or less exclusively towards their superiors. This can create drastic results for staff members exposed to the wrath of the errant department head as well as for the public being served by the misdirected department. In such cases, it can be argued that the silent manager does not have the option to remain silent, that he or she should disclose the wrongdoing, either internally or externally.



Assuming effective mechanisms are in place to investigate and correct such conduct, and provide protection against reprisal, then a manager's silence may constitute gross mismanagement.

### **3.2 Meet high investigational standards, including respect for the principles of natural justice**

*Investigations of allegations of wrongdoing by any such agency should be comprehensive, objective, confidential and fair to all parties involved, including the alleged wrongdoer. Given the focus on wrongdoing, and the potentially serious implications for all parties following an investigation, flexibility in procedures should take second place to formality and fairness. This standard includes a duty to assign responsibility for wrongdoing fairly if shared by a number of individuals or groups, including those at different levels of government.*

Meeting this test obviously requires a staff with appropriate investigational skills. I have been extremely fortunate in that regard. The three staff members who review and investigate allegations of wrongdoing, and the Executive Director who assigns and supervises the case investigations and analyses, came to the PSIO with proven investigational, managerial and interpersonal abilities in a variety of relevant areas. Furthermore, during the year under review, staff members participated in a number of courses and workshops to further develop their skills.

A major strength of the PSIO is the fact that it is an extra-departmental unit established with the mandate, resources and budget to do primarily one thing – investigate allegations of wrongdoing, recommend action to correct the wrong and, if necessary, to discipline the wrongdoer. That single, undivided focus and extra-departmental nature can contribute significantly to making such an institution effective and shielding it from influence to a greater extent than if such investigations and correctives were left exclusively to departments. In my view, a weakness of some mechanisms in other jurisdictions, and in some proposals for whistleblower legislation, is the fact that they do not provide for an extra departmental unit that does its own investigations and reports. Internal departmental investigations will always be subject to suspicions, justified or not in individual cases, of conflict of interest. The employer or department is, after all, investigating itself.

A second requirement is the development and use of appropriate investigational procedures. Developing such a process was a first priority for this Office. We wanted to be in a position to ensure the reliability and accuracy of our findings and supporting evidence. We also wanted to ensure that the rights of the various parties, including the alleged wrongdoer, were respected during all stages of an investigation. To achieve this goal, our procedures have gradually become more formalized and less flexible. For instance, we now normally tape interviews and (with due care) share allegations and evidence with alleged wrongdoers to enable informed responses and explanations. All “disclosures” or “reports” of wrongdoing received by this Office are treated as allegations of wrongdoing, not as established wrongdoing.

In defending the status quo, some have claimed that not being the product of legislation allows the PSIO to be more flexible in the way it handles and investigates disclosures of wrongdoing. For example, goes the argument, the PSIO is not as strictly bound by the rules of evidence. Also, conducting essentially administrative inquiries can make procedures less adversarial in nature and result. The “flexibility” argument is not without merit, and was clearly a consideration when establishing the PSIO.

On the other hand, less flexibility and more formality in procedures as a result of legislation could be beneficial. The disclosures in question are about “wrongdoing,” including violations of laws and regulations. The findings and recommendations of this Office can have serious legal and other implications for wrongdoers and for those reporting wrongdoing. That being the case, values such as certainty, reliability, procedural fairness, respect for rules of evidence and principles of natural justice seem so central that, in exchange, less flexibility is justified and perhaps even mandatory. Determining the presence or absence of wrongdoing is normally thought to require predictable and fair rules and procedures.

While that does not exclude flexibility, it reserves it for stages other than the investigation and findings. For example, there is often a role for negotiation. However, wrongdoing itself cannot be negotiated away. It either took place or it did not. As in any legal process, including criminal investigations, negotiation can be legitimate and relevant in determining appropriate sanctions and remedies.

When more than one person or more than one level within the government is involved in a wrongful activity, the investigational procedure should accurately

*Ordering wrongdoing is a wrong, but “I was told to do it” cannot excuse the public servant who obeyed the order or request. Both wrongs need to be addressed.*



assign and distribute responsibility. It would be unfair, for example, to find one or more public servants exclusively responsible for breaking rules if credible testimony reveals that the wrongdoing resulted from an order or request from a Minister’s office.

Having said that, even if such an order or request was made and could be substantiated, that would not in itself excuse a public servant who broke rules. Since Nuremburg, claims that “I was told to do it” do not allow a person to escape responsibility for breaking laws or rules he or she knew about or should have known about. We are rightly expected to refuse such requests and report them to our superiors or Deputy Minister. They, in turn, are rightly expected to deal with the alleged wrongdoing and not allow or practise any form of reprisal. If the public servant nevertheless breaks the rules in this situation, while it would not excuse the conduct, it could reduce his or her responsibility.

This Office is not mandated or authorized to follow credible trails of responsibility that lead beyond the Public Service. However, in fairness to public servants who may be caught up in wrongdoing originating elsewhere, such leads should be followed up by those authorized to do so.

Although such an eventuality has not yet been presented to this Office, we would probably be inclined to do two things if it did. First, any credible information would be passed on to an appropriate body – such as the Ethics Commissioner, police, Auditor General or Parliamentary Committee – for investigation. Second, I would flag in the report about the public servant’s responsibility, any such credible testimony about orders from higher authority as an explanation for why a finding of responsibility in the public servant’s case cannot be made until any potential involvement of the Minister’s office is investigated, or why that responsibility is reduced as a result.

*A real alternative to internal departmental disclosures needs to provide free, direct and uncomplicated access without passing tests or meeting prior conditions.*

A last issue to include under the rubric of fairness is the widespread perception among public servants that there is a double moral and legal standard in government – a strict standard for public servants, a far more lenient one for politicians and Ministers. This perception may well be exaggerated but it is understandable, given the serious mismanagement and wrongdoing identified by the Auditor General, or alleged and reported by Parliamentary committees and the media over the past year and before.

For any investigative process in the Public Service to be seen as rigorous but fair, the same standards and investigative rigor must apply and be visible beyond the Public Service. The failure to correct double standards promotes cynicism about Public Service investigative bodies such as the PSIO. They can too easily be seen as vehicles of repression by a government determined to eradicate and punish Public Service wrongdoing but ready to explain away wrongdoing at higher levels as the acceptable and inevitable byproduct of doing politics. Hopefully, recent and forthcoming initiatives such as those in the “Ethics Package” will help to establish a single standard.

### **3.3 Enable direct access to the agency without first exhausting departmental mechanisms**

*Access to such a neutral and extra-departmental agency by those wishing to make credible and good faith allegations of wrongdoing should be as direct and uncomplicated as possible. To ensure that the agency is, and is widely perceived to be, an extra-departmental alternative to internal departmental avenues, there should be no threshold requirement to first direct reports of wrongdoing to the department and to exhaust departmental measures.*

Placing obstacles in the path to an extra-departmental agency in the form of threshold requirements, restrictions, or an expressed preference for other routes, would inevitably discourage recourse to that agency. It would compromise its role as an alternative to internal departmental channels for reporting wrongdoing. The *Disclosure Policy* is at best ambiguous in this regard.

In the preamble, after referring to internal mechanisms for disclosing wrongdoing such as Senior Officers designated for that role, it refers to this Office as follows:

*“The policy also establishes a government-wide review mechanism outside the departmental processes where employees, who, having unsuccessfully exhausted departmental mechanisms, may turn to disclose information concerning wrongdoing (emphasis added).”*

In the body of the Policy, the preference for internal reporting mechanisms is less evident, and the requirement to first exhaust departmental mechanisms is less restrictive. As a result, the two texts are arguably inconsistent. Under the heading of *Responsibilities of the Public Service Integrity Officer*, the Policy states:



“The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.”

Because the “first exhaust departmental mechanisms” restriction expressed in the first paragraph is in the preamble, and because it appears to conflict with the body of the Policy, I do not consider it to be of any real effect. Some departments, however, have a different interpretation, preferring to emphasize the need to exhaust departmental mechanisms. That also appears to be the case with the Treasury Board’s Office of Values and Ethics when it advises Senior Officers and others.

As for the two circumstances that allow access to the PSIO (as indicated in the second paragraph above), only the first permits direct access and only when employees, “believe that their issue cannot be disclosed within their own department.” At face value, that appears to be very restrictive.

However, consistent with the *Disclosure Policy*’s stated intent to establish this Office as an alternative mechanism, and consistent with the desire to allow public servants to come to this Office without applying a litmus test to their reasons for doing so, I take that condition to mean that anyone may bring a disclosure directly to this Office and for their own reasons.

Presumably, there are a wide variety of possible reasons to choose to come to the PSIO, many of which we have already heard from those who come to this Office:

- A desire for more confidentiality and anonymity
- Lack of confidence in a particular Senior Officer
- The alleged wrongdoer is thought to be allied with, or a close colleague of, the manager or Senior Officer
- The relatively small size of an organization may make it difficult to raise internally a particularly serious or sensitive allegation
- The extra-departmental aspect of the PSIO is more likely to avoid conflicts of interest
- The investigative resources of the PSIO are more likely to provide a comprehensive investigation.

I should add, however, that even though we do not inform or involve Senior Officers in our cases, or refer cases to them unless expressly requested or allowed by the complainant, we have excellent relations with many Senior Officers. They have been helpful and collaborative. In a number of cases, we have suggested to complainants that their particular problem may be better resolved internally by a Senior Officer.

It is worth noting that the *Disclosure Policy*’s requirement to exhaust internal mechanisms, and the preference for those internal routes, is similar to disclosure mechanisms in the UK, Australia and New Zealand. In fact, in some respects the conditions in those mechanisms are considerably more stringent than in our *Disclosure Policy*. In the UK, for example, individuals must not only exhaust internal procedures, they must also

*Recourse to the extra-departmental PSIO should not be represented as a failure of the internal departmental mechanisms, but as a personal choice for a variety of legitimate reasons.*

provide documentation that they did so, before they can move on to the next stage. On the other hand, the US federal government mechanism for disclosures requires no prior internal reporting.

*If disclosures of wrongdoing could be received from any source then all federal public sector institutions would have access to the PSIO or successor agency.*

At the very least, the confusion and restrictions engendered by the *Disclosure Policy* point to a need to clarify and remove the ambiguities, both in the Policy itself and in any future legislation. First, direct access to the PSIO – without prior reference to internal departmental mechanisms – should be clearly allowed and for whatever reasons individual public servants choose. Second, no preference should be expressed in the *Disclosure Policy* or any eventual legislation for using internal departmental mechanisms rather than going to the PSIO, or vice versa. They should be seen as alternate, not competing, avenues. Otherwise, the choice of routes available to public servants is unjustifiably restricted.

Unless both of these obstacles are clearly removed, there will be a bias against using the extra-departmental route provided by the PSIO and its role as an alternative will be compromised. It is not our intention to denigrate those internal departmental routes. Rather, we suggest that they be promoted for the important opportunities they provide, not by claiming their superiority. This only discourages access to the PSIO.

Internal departmental mechanisms, because they are internal to departments, have a very different set of characteristics, including accountabilities, reporting channels, means of access, and degree of transparency or lack thereof. Having both the PSIO and Senior Officers/Managers as mechanisms guided by the same Treasury Board policy with a human resource and management orientation, and therefore an inevitable bias towards internal regulation, may invite a certain reluctance and restriction in providing for access to the extra-departmental avenue.

As long as both routes co-exist in the same policy, recourse to the extra-departmental channel may be represented by some as a failure of the means of internal departmental resolution, rather than an opportunity to freely avail oneself of an equally justifiable alternative channel with its own strengths and characteristics. A divorce of the two approaches, and the reformulation of the extra-departmental option in legislation, may well remove the competitive element.

### **3.4 Provide access to the agency by all federal public servants regardless of where they work**

*To deny a significant number of public servants access to such an extra-departmental and neutral agency for the disclosure of wrongdoing – and to do so only because of the particular nature of their government institution – would be unfair. It would deny them an avenue and advantages that are available to other public servants. The only criterion that should matter is that they work in federal public sector institutions, not that they must fall within the strict definition of employees within the ambit of the Treasury Board.*

Treasury Board's *Disclosure Policy*, and hence access to the PSIO, applies only to those departments and agencies, and the persons employed therein, listed in Schedule 1, Part 1 of the *Public Service Staff Relations Act*. This is considered the "core" Public Service, the universe that Treasury Board generally manages pursuant to the *Financial Administration Act* and where it is the corporate employer as per the *Public Service Staff Relations Act*.

Despite the legal, jurisdictional and structural arguments for such a situation, the fact remains that only about 168,000 employees – fewer than half those who have an

employment relationship with the federal government – are under the purview of the *Disclosure Policy* and therefore able to access the PSIO

That restriction is arguably unfair and questionable. Of course, those other institutions have been encouraged to develop their own internal channels to deal with allegations of wrongdoing. But they cannot access an extra-organizational mechanism like the PSIO. As the Public Service Integrity Officer, I would be prepared, on grounds of fairness and equal access, to include those institutions within the scope of my mandate. This assumes, of course, that needed additional resources and authority would be forthcoming.

The decision, however, is not one to be made by this Office. Presumably, such a decision will be made by the Cabinet, and Parliament if legislation is contemplated, following further reflection and consultation with the Treasury Board and the heads of those other institutions. This is the answer I have had to give to the small but significant number of persons employed by these other federal institutions who contacted my Office to bring allegations of wrongdoing.

Of course, if my recommendation in Section 2.6 of this report is accepted, namely that the PSIO or any successor agency be authorized to receive and act on allegations of wrongdoing from any source, my argumentation here for increased coverage and access would be largely satisfied.

### **3.5 Encourage and reward disclosures of wrongdoing**

*Consistent with the commitment of governments to the centrality of integrity and openness in the Public Service, disclosures of wrongdoing should not only be enabled but also encouraged and rewarded. Doing so may result in the identification and correction of more wrongdoing and reduce fears of job reprisal.*

Given the service to the public provided by those who disclose wrongdoing, sometimes at considerable personal risk, it would be patently unfair not to publicly encourage and reward them.

The *Disclosure Policy*, through the mechanisms it establishes, does enable such disclosures. This is a laudable first step. However, the Policy and the government could do more to encourage and publicly recognize and reward those who come forward with allegations of wrongdoing. The impression created by enveloping the disclosure of wrongdoing with limitations, conditions and qualifications – some more justified than others – is hardly one of encouragement. The application to the PSIO and the *Disclosure Policy* of some of the above criteria led me to make a number of recommendations to make such disclosures less encumbered and remedy some deficiencies.

It would also help if senior levels of government made regular and public appeals to public servants, stressing that disclosure of wrongdoing demonstrates a valuable and even indispensable commitment to an open, honest and accountable Public Service.

To make that point, and to mitigate fears of job reprisal, it would be appropriate for senior levels of government, perhaps the Clerk of the Privy Council, to include those who report wrongdoing among those being publicly given merit awards for exemplary service to the public and the Public Service. Appropriate awards for such disclosures could include citations on one's employment file. This, too, would demonstrate that the reporting of wrongdoing is a meritorious act.

*A reality to be addressed if disclosures of wrongdoing are to be publicly encouraged and rewarded, is the reluctance of any large institution with an internal disclosure system, to publicly acknowledge that wrongdoing took place.*



*Since the PSIO or successor agency makes decisions with significant legal and other implications for the parties involved, acts in the public interest and spends public funds, it should be subject to court reviews and Parliamentary oversight.*

A major obstacle to the realization of such a policy is the natural reluctance of the heads and managers of a large institution to publicly acknowledge that wrongdoing took place. Each level of authority has an instinctive vested interest in keeping wrongdoing quiet, often preferring to deal with it privately and in-house. This is especially true for institutions like the Public Service in which the government has established an entirely internal system for the disclosure and handling of wrongdoing.

Such public acknowledgements would be more forthcoming, and less likely to be kept internal and private, in the context of a disclosure system that is itself more public. This is perhaps another reason to seriously consider a transformation of the present internal disclosure system and the PSIO. A disclosure system that is publicly accountable would help open the window more widely on instances of wrongdoing. This in turn, would make it increasingly normal to recognize and award those with the courage and commitment to step forward as a service to the public.

### **3.6 Findings and recommendations should be subject to challenges, appeals and court reviews. An appropriate Parliamentary committee should review the operations and expenditures of such an agency.**

*For the credibility of such an agency, and to protect the rights of the parties involved, analyses, conclusions, procedures and recommendations must be subject to normally available challenges up to and including reviews by relevant courts. It is equally essential that such an agency be publicly accountable for its operations and expenditures.*

If PSIO findings and recommendations are not subject to challenges and reviews, rights normally available to parties involved in investigations may be unduly restricted. This could have serious legal implications. It would also seriously weaken PSIO claims of independence, compromise its credibility and constitute another justification to make it subject to such challenges and reviews.

The primary criterion in determining if an investigational body is subject to Federal Court review is if it makes decisions, recommendations or orders that have significant legal implications for the parties involved. By that standard, it would seem the PSIO is now subject to such reviews. A finding of this Office is now being challenged before the Federal Court and a decision as to the reviewability of the PSIO is expected shortly. For the reasons cited above, I hope the Court rules in the affirmative.

As for the accountability of the PSIO for its operations and expenditures, this Office or a successor agency has every reason to welcome being publicly accountable. Given that the PSIO's mandate is ultimately a public interest one, involving the integrity of the Public Service, it is appropriate that we be as public and transparent as possible regarding our management, operations and expenditures. Ideally, the PSIO or subsequent agency should be placed formally within the ambit of an appropriate Parliamentary Committee for reporting purposes. A Minister could be designated to answer questions in the House.

Since it is essential that the PSIO preserve its independence in the investigation and disposition of cases, no matter what structure and reporting or overseeing route is adopted, it should leave the PSIO or successor agency to function at arms-length in handling cases of wrongdoing.

# Part IV

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- The Treasury Board's *Disclosure Policy*, and specifically the creation of the of the position Public Service Integrity Officer, was a worthwhile initiative. Provisions in the Disclosure Policy and the mandate of the PSIO have enabled this Office to take some important steps toward the eventual establishment of an effective and credible extra-departmental system for the disclosure and correction of wrongdoing in the Public Service.
- My experience as Public Service Integrity Officer has provided a rare and needed opportunity to test (rather than simply speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still internal within the Public Service, and armed with the ability to make essentially unenforceable recommendations. My experience has made it clear there is an urgent need for a more robust institution.
- The past year and more has made it clear that in its present form and context, and with its current mandate and tools, this Office does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind this Office was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.
- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the outcome of the cases it has taken on, skepticism persists. In my view, this skepticism is not unreasonable, and I would expect it to continue.
- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.

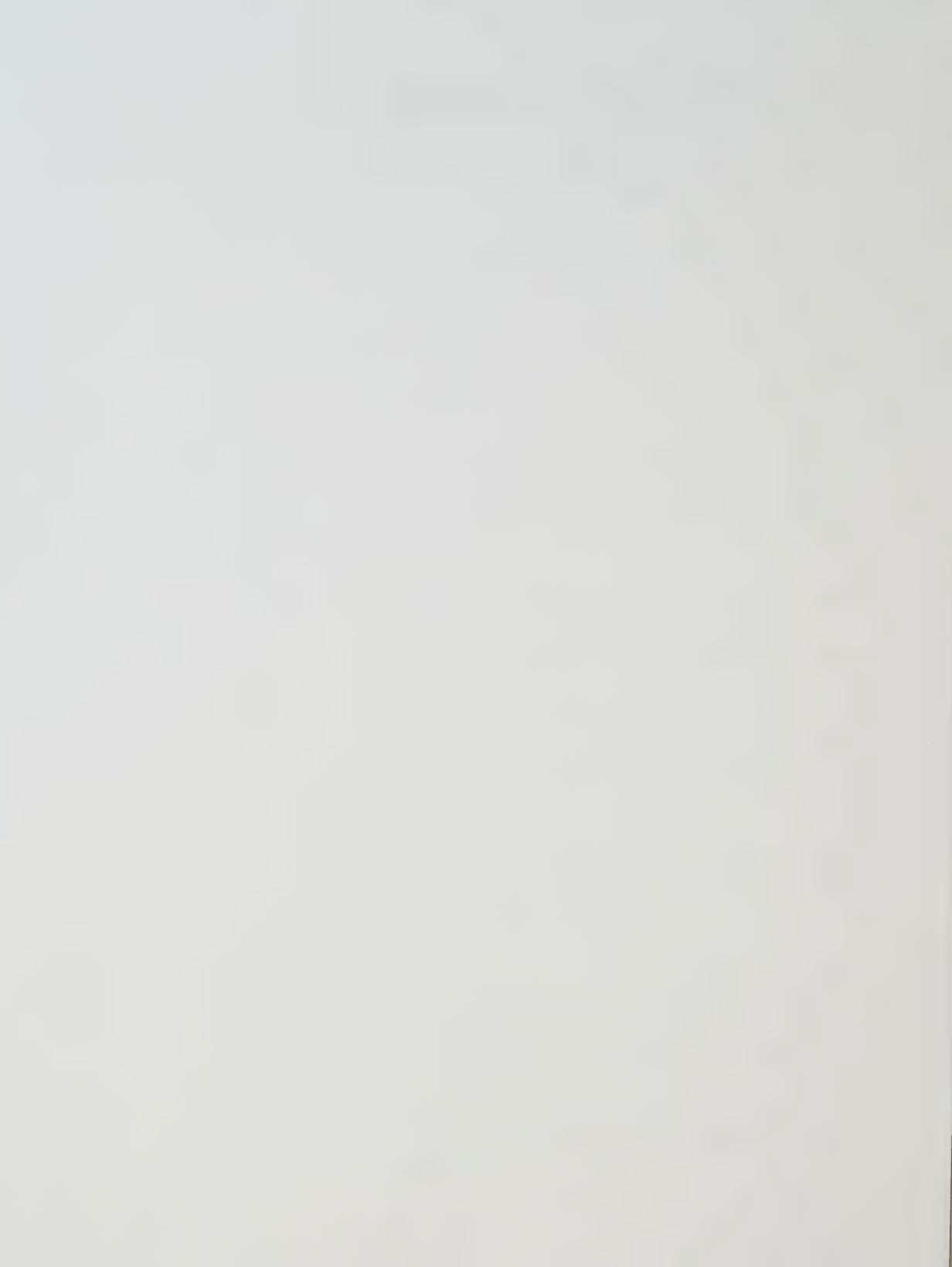


- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.
- Such legislation should also remove this Office or a successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the “core” public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.
- Rather than simply make recommendations, this Office or a successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency, or by another related agency, at a legally designated stage in the process.
- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, the Office or successor agency should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.
- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigation and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.
- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.
- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection against reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.
- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of crown corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.
- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.



- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.
- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

If the above recommendations are well received by the government and others, this Office will, over the coming year, propose more detailed models, structures and statutes for consideration. I intend to consult widely and would welcome the opportunity to work in collaboration with organizations, committees and individuals who share our interest in these matters.



# Appendices







# Appendix A

## RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER\*

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

As such, the responsibilities of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;
9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.

---

\*An excerpt from the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing*

# Appendix B

## 2002-2003 Expenditures

### Description

#### Personnel

Number of employees	7
---------------------	---

#### Personnel Costs

('000s)

Salaries	\$ 710
----------	--------

Employee Benefits	\$ 142
-------------------	--------

<b>Total</b>	<b>\$ 852</b>
--------------	---------------

#### Other Operating Expenditures

Travel	\$ 44
--------	-------

Postage	\$ 2
---------	------

Telephone	\$ 6
-----------	------

Communications	\$ 59
----------------	-------

Printing	\$ 12
----------	-------

Training	\$ 12
----------	-------

Computer Services	\$ 7
-------------------	------

Temporary Help Services	\$ 3
-------------------------	------

Other Professional / Specialised Services	\$ 21
---	-------

Rental	\$ 5
--------	------

Tenant Services	\$ 48
-----------------	-------

Material / Supplies	\$ 27
---------------------	-------

Other	\$ 2
-------	------

Levy for administrative services provided by Treasury Board Secretariat (TBS)	\$ 54
--	-------

<b>Total</b>	<b>\$ 302</b>
--------------	---------------

<b>Total 2002-2003 Expenditures</b>	<b>\$ 1,154</b>
-------------------------------------	-----------------

#### Total 2001-2002 Expenditures (Note 1)

**\$ 335**

Note 1: Four-month period from November 30, 2001 to March 31, 2002 – \$147K for salaries and employee benefits; \$188K for other operating expenditures.

Source: TBS, Financial Reporting System.

# Appendix C

## Speeches and Presentations

The following lists key presentations and speeches by the Public Service Integrity Officer and his staff to promote the Office and its services. In addition, many articles were written by the general media. Departmental and union newsletters and other means of communicating with employees were also used.

EVENT	DATE	PSIO OFFICIAL	LOCATION
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	January 16, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Deputy Ministers Breakfast	January 17, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Annual National Defence Staff Relations Conference	February 25, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
National Joint Council	March 6, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Ethics Practitioners Association of Canada (EPAC) – Round Table	March 6, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Health Canada – Ethics Advisory Group	March 27, 2003	Executive Director	National Capital Region
Ethical Leadership Lecture	April 4, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Health Canada – Executive Committee	April 14, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Carleton University Seminar: Government Scientists and the Public Good	April 25, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	May 7, 2002	Executive Director	National Capital Region
EPAC Round Table	May 22, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
National Joint Council – Bargaining Agents	September 11, 2002	Executive Director and Staff Member	Toronto, ON
Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC) – NCR Council	September 14, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	September 16, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX)	September 26, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region



<b>EVENT</b>	<b>DATE</b>	<b>PSIO OFFICIAL</b>	<b>LOCATION</b>
Fisheries and Oceans – Group of Executives	September 26, 2002	Dr. Keyserlingk	Cornwall, ON
Delegation from The People's Republic of China	September 27, 2002	Dr. Keyserlingk and all	National Capital Region
Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) International Conference	September 30, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Environment Canada – Procurement and Supply Managers Conference	October 1, 2002	Staff member	Toronto, ON
Joint COGEL/EPAC Luncheon Address	October 2, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
EPAC – Ottawa Chapter	October 3, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
PIPSC – Ontario Stewards Council	October 5, 2002	Staff member	Toronto, ON
Competition Bureau – Executive Committee	October 10, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Staff of the House of Commons and the Senate of Canada	October 11, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Heads of Small Agencies	October 15, 2002	Executive Director	National Capital Region
Pacific Council of Senior Federal Officials	October 17, 2002	Dr. Keyserlingk	Vancouver, BC
PIPSC – British Columbia/ Yukon Stewards Council	October 18, 2002	Dr. Keyserlingk	Whistler, BC
PIPSC – Atlantic Canada Stewards Council	October 19, 2002	Executive Director	Halifax, NS
Annual Staff Relations Officers Symposium	October 23-24, 2002	Staff member	St-Jovite, QC
Indian and Northern Affairs – Executive Committee	October 30, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Interdepartmental Access to Information Community	November 13, 2002	Executive Director	National Capital Region
Association of Certified Fraud Examiners – Ottawa Chapter	November 20, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Canadian Human Rights Commission – Operations Branch Staff	December 3, 2002	Executive Director and Staff Members	National Capital Region
Interdepartmental Security Network	December 18, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region

<b>EVENT</b>	<b>DATE</b>	<b>PSIO OFFICIAL</b>	<b>LOCATION</b>
Canadian Food Inspection Agency – Science Symposium	January 23, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	January 24, 2003	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
St. Paul's University Panel Discussion	January 29, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Treasury Board Secretariat Comptrollership Branch – Executive Committee	February 10, 2003	Executive Director and Staff Member	National Capital Region
Financial Management Institute Seminar on Risk Management	February 12, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Investigations in the Work Place Conference	February 26-28, 2003	Dr. Keyserlingk	Toronto, ON
Office of the Auditor General – Legal Services and Forensic Audit Staff Seminar	February 28, 2003	Executive Director and Staff Member	National Capital Region
Alberta Council of Senior Federal Officials	March 21, 2003	Dr. Keyserlingk	Edmonton, AB
Quebec Council of Senior Federal Officials	March 28, 2003	Dr. Keyserlingk	Montreal, QC
Interdepartmental preparatory meeting for the Canadian delegation to the International Anti-Corruption Conference (May 2003 in Seoul, Republic of Korea)	March 28, 2003	Executive Director	National Capital Region

# Appendix D

## Contacts and Consultations

Discussions were held with individual experts and organizational representatives to receive views and advice on the mandate and operations of the Public Service Integrity Office. The following is a non-exhaustive list of such key exchanges. More than one contact may have taken place with some groups and individuals.

- Some Members of Parliament and Senators
- President of the Privy Council
- Clerk of the Privy Council
  - Legislation and House Planning Secretariat
  - Senior Personnel and Special Projects Secretariat
- President of the Treasury Board
- Secretary and Associate Secretary of the Treasury Board
- Treasury Board Secretariat
  - Chief Human Resource Officer
  - Labour Relations and Compensation Operations
  - Office of Values and Ethics
  - Corporate Services Branch
  - Legal Services Branch
  - Comptrollership Branch
  - Expenditures and Management Strategies Sector
- Public Service Commission: President and Vice-President
- National Joint Council
- Public Service Alliance of Canada: National President, National Executive Vice-President and advisors
- Professional Institute of the Public Service of Canada
  - President and advisor
  - Regional Steward Councils
- Social Science Employees Association: President and advisor
- Deputy Ministers: individually and collectively
- Heads of Small Agencies
- Executive committees of some departments and other management representatives
- Association of Professional Executives of the Public Service of Canada
- Task Force on Modernizing Human Resources Management
- Federal Regional Councils
- Information Commissioner and staff
- Privacy Commissioner and staff
- Auditor General of Canada
- Canadian Human Rights Commission: President and Secretary General
- National Defence Ombudsman
- Ethics Practitioners Association of Canada
- Individuals interested in the subject matter
- National and regional media (print and radio)

## Annexe D

### Rencontres et consultations

Nous avons consulté des experts et des représentants d'organismes afin qu'ils nous fassent part de leurs opinions et de leurs conseils à propos du mandat et des activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique. Sans être exhaustive, la liste suivante donne un aperçu des personnes et des groupes que nous avons consultés. Plus d'une rencontre peut avoir été tenue avec certains groupes et individus.

- Certains députés et sénateurs
- Président du Conseil privé
- Greffier du Conseil privé
- Secrétaire à la législation et à la planification parlementaire
- Secrétaire du personnel supérieur et des projets spéciaux
- Présidente du Conseil du Trésor
- Secrétaire et secrétaire associé du Conseil du Trésor
- Secrétaire du Conseil du Trésor :
- Dirigeant principal des ressources humaines
- Opérations des relations de travail et des bénéfices
- Bureau des valeurs et de l'éthique
- Direction des services ministériels
- Direction des services juridiques
- Direction générale de la fonction de contrôle
- Secteur des stratégies de gestion et des dépenses
- Commission de la fonction publique : Président et vice-président
- Conseil national mixte
- Alliance de la fonction publique du Canada : Présidente nationale,
- premier vice-président national et conseillers
- Institut professionnel de la fonction publique du Canada
- Président et conseiller
- Conseils régionaux des délégués syndicaux
- Association des employé(e)s en sciences sociales : Président et conseiller
- Sous-ministres : Individuellement et en groupe
- Chefs de petits organismes
- Comités exécutifs de certains ministères et autres représentants du domaine de la gestion
- Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada
- Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines
- Conseils fédéraux régionaux
- Commissaire à l'information et personnel
- Commissaire à la protection de la vie privée et personnel
- Vérificatrice générale du Canada
- Commission canadienne des droits de la personne : Président et secrétaire général
- Ombudsman de la Défense nationale
- Association des praticiens en éthique du Canada
- Particuliers intéressés
- Médias nationaux et régionaux (imprimés et radiophoniques)



ÉVÈNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Agence canadienne d'inspection des aliments – Symposium scientifique	23 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgaration)	24 janvier 2003	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discussion en groupe à l'Université Saint-Paul	29 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Direction générale de la fonction de contrôleur du Secrétaire du Conseil du Trésor – Comité exécutif	10 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Atelier de l'Institut de la gestion financière sur la gestion des risques	12 février 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence sur les enquêtes en milieu de travail	26 au 28 février 2003	M. Keyserlingk	Toronto (Ontario)
Bureau de la vérificatrice générale – Colloque du personnel des Services juridiques et des Vérifications judiciaires	28 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Conseil fédéral des cadres supérieurs de l'Alberta	21 mars 2003	M. Keyserlingk	Edmonton (Alberta)
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec	28 mars 2003	M. Keyserlingk	Montréal (Québec)
Réunion préparatoire interministérielle de la délégation canadienne qui s'est rendue à la Conférence internationale de lutte contre la corruption (qui s'est déroulée en mai 2003 à Séoul, Corée du Sud)	28 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale

ÉVÈNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT	LIEU
Pêches et Océans – Groupe de cadres supérieurs	26 septembre 2002	M. Keyserlingk	Cornwall (Ontario)
Délégation de la République populaire de Chine	27 septembre 2002	M. Keyserlingk et tout le personnel	Secteur de la capitale nationale
Conférence internationale du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL)	30 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Environnement Canada – Conférence des gestionnaires des achats et des approvisionnements	1 <sup>er</sup> octobre 2002	Membre du personnel	Toronto (Ontario)
Bureau de la concurrence – Comité exécutif	10 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Personnel de la Chambre des communes et du Sénat du Canada	11 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Chefs de petits organismes	15 octobre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux de la région du Pacifique	17 octobre 2002	M. Keyserlingk	Vancouver (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux de la Colombie-Britannique et du Yukon	18 octobre 2002	M. Keyserlingk	Whistler (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux des provinces de l'Atlantique	19 octobre 2002	Directeur exécutif	Halifax (Nouvelle-Écosse)
Symposium annuel des agents des relations de travail	23 et 24 octobre 2002	Membre du personnel	St-Jovite (Québec)
Affaires indiennes et du Nord canadien – Comité exécutif	30 octobre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Collectivité interministérielle de l'accès à l'information	13 novembre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association des experts brevets en dépistage de fraudes – Section d'Ottawa	20 novembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Commission canadienne des droits de la Personne de la Direction des opérations	3 décembre 2002	Directeur exécutif et membres du personnel	Secteur de la capitale nationale
Réseau interministériel de la sécurité	18 décembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale

DU BIFP

## Discours et présentations

La liste suivante énumère les discours et les présentations réalisés par l'agent de l'intégrité de la fonction publique et son personnel dans le but de promouvoir le Bureau et ses services. De plus, de nombreux articles sont parus dans les médias. La sensibilisation a aussi pris la forme de bulletins ministériels et syndicaux et d'autres moyens ont été employés pour communiquer avec les employés.

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT	LIEU
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgaration)	16 janvier 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Petit déjeuner des sous-ministres	17 janvier 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence annuelle sur les relations de travail du ministère de la Défense	25 février 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Association des praticiens en éthique du Canada (APEC) – Table ronde	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Groupe consultatif sur l'éthique	27 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discours sur la direction éthique	4 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Comité exécutif	14 avril 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Colloque de l'Université Carleton : La science, les scientifiques du gouvernement et le bien public	25 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgaration)	7 mai 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Table ronde de l'APEC	22 mai 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte – Agents négociateurs	11 septembre 2002	Directeur exécutif et membre du personnel	Toronto (Ontario)
Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFC) – Conseil du SCN	14 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale fonction
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgaration)	16 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX)	26 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale

DU BIFP  
REPRÉSENTANT

LIEU

# Annexe B

## Dépenses pour 2002-2003

Description	Personnel	Nombre d'employés	Côûts relatifs au personnel (en milliers de \$)	Salaires	Avantages sociaux	Total :
		7		\$ 710	\$ 142	\$ 852
<b>Autres dépenses de fonctionnement</b>						
Voyages			\$ 44			
Frais d'affranchissement			\$ 2			
Téléphone			\$ 6			
Communications			\$ 59			
Impression			\$ 12			
Formation			\$ 12			
Services informatiques			\$ 7			
Services de travail temporaire			\$ 3			
Autres services professionnels / spécialisés			\$ 21			
Location			\$ 5			
Services aux locataires			\$ 48			
Matériel / approvisionnements			\$ 27			
Autre			\$ 2			
Redevance pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)			\$ 54			
<b>Total :</b>			\$ 302			
<b>Total des dépenses pour 2002-2003 :</b>						
			\$ 1,154			

<b>Total des dépenses pour 2001-2002</b> (Note 1)	<b>\$ 335</b>
Note 1 : Période de quatre mois allant du 30 novembre 2001 au 31 mars 2002 – 147 000 \$ consacrés aux salaires et aux avantages sociaux; 188 000 \$ pour les autres dépenses de fonctionnement.	
Source : SCT, Système de rapports financiers.	



# Annexe A

## RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE \*

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère, ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

À ce titre, il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur l'accès à l'information;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejettées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

\* Il s'agit d'un extrait de la divulgation interne de l'information concernant des actes fautifs au travail.









- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.

- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.

- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.

Si les recommandations susmentionnées sont accueillies favorablement par le gouvernement et les autres intervenants, le Bureau recommandera au cours de l'année à venir d'autres modèles, structures et dispositions législatives pour fins de discussion. Nous avons l'intention de tenir de nombreuses consultations et nous aimerions avoir l'occasion de collaborer avec tous les organismes, comités ou personnes qui s'intéressent aux mêmes questions.

- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.

- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.
- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.

- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succédera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.

- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicalistes de la fonction publique.

- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.

# Partie IV

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

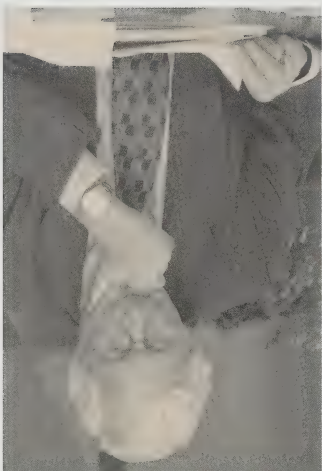
- La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extramministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.

- À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extramministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inéxecutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

- J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.

- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.



*Etant donné que le BIFP  
ou son successeur prend des  
décisions qui peuvent avoir  
d'importantes conséquences  
juridiques ou d'autres réper-  
cussions sur les parties en  
cause, qu'il agit dans l'intérêt  
public et qu'il dépense les  
fonds publics, il devrait  
pouvoir faire l'objet de  
révisions judiciaires et d'une  
surveillance parlementaire.*

Si les conclusions et les recommandations du BIFP ne peuvent pas faire l'objet de contestations judiciaires et de révisions judiciaires, il se peut que les droits qui sont habituellement garantis aux parties en cause dans une enquête soient indûment restreints. Cela pourrait avoir de graves implications juridiques. Cela remettrait également en question l'indépendance du BIFP, entacherait sa crédibilité et justifierait le recours à de telles procédures de contestations judiciaires et de révisions judiciaires.

Le critère principal qui permet de déterminer si un organisme d'enquête est susceptible de faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale est le suivant : cet organisme prend-il des décisions, fait-il des recommandations ou rend-il des ordonnances pouvant donner lieu à des implications juridiques graves pour les parties en cause? Selon ce critère, il semble que le BIFP soit maintenant soumis à de tels examens. Une conclusion du Bureau est actuellement mise en cause devant la Cour fédérale et une décision relative à la possibilité d'examiner les conclusions du BIFP sera rendue sous peu. Pour les motifs susmentionnés, j'espère que la Cour décidera de permettre ces examens.

En ce qui a trait à l'obligation de rendre compte publiquement des activités et des dépenses, le BIFP ou son successeur n'a aucune raison de craindre cette éventualité. Comme le mandat du BIFP est, en bout de ligne, un mandat d'intérêt public qui touche à l'intégrité de la fonction publique, il est tout à fait opportun que le Bureau soit le plus ouvert et transparent possible en ce qui concerne sa gestion, ses activités et ses dépenses. D'un point de vue idéal, en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte, le BIFP ou son successeur devrait officiellement être du ressort d'un comité parlementaire compétent. Un ministre pourrait être désigné pour répondre aux questions de la Chambre.

Etant donné qu'il est essentiel que le BIFP conserve son indépendance lorsqu'il enquête sur les cas et les traite, quelle que soit la structure et la méthode d'établissement de rapport ou de supervision choisies, elles devraient permettre au BIFP ou à son successeur d'agir indépendamment lorsqu'il traite des cas d'actes fautifs.



Etant donné le service que les personnes qui divulguent des actes fautifs rendent au public, parfois au détriment de graves risques personnels, il serait manifestement inéquitable de ne pas les encourager et les récompenser publiquement.

Par le truchement des mécanismes qu'elle établit, la *Politique sur la divulgation* permet de telles divulgations. Il s'agit d'une amorce louable. Cependant, la politique et le gouvernement pourraient faire davantage pour encourager, reconnaître publiquement et récompenser les personnes qui allèguent des actes fautifs. Le sentiment qui se dégage de l'imposition de restrictions, ou de conditions préalables liées à la divulgation d'actes fautifs – certains étant plus justifiés que d'autres – est loin de promouvoir la divulgation. Après avoir appliqué quelques-uns des critères susmentionnés au BIFP et à la *Politique sur la divulgation*, j'ai décidé de faire plusieurs recommandations visant à épurer le processus de divulgation et à remédier à certaines faiblesses.

Il serait aussi souhaitable que les instances supérieures du gouvernement lancent régulièrement et publiquement des appels aux fonctionnaires afin de souligner que la divulgation d'actes fautifs fait état d'un engagement précieux et même indispensable à l'égard d'une fonction publique transparente, honnête et responsable. Pour que cela soit possible et pour apaiser les craintes de représailles en milieu de travail, il serait préférable que les instances supérieures du gouvernement, représentées par le greffier du Conseil privé ou un autre intervenant, songent à inclure les individus qui divulguent des actes fautifs au nombre de personnes publiquement récompensées par des primes au mérite pour service exemplaire rendu au public et à la fonction publique. Les prix qui pourraient récompenser de telles divulgations pourraient comprendre des commentaires dans le dossier d'emploi. Cela démontrerait également que la divulgation d'actes fautifs est un geste méritoire.

Un important obstacle à la réalisation d'une telle politique est l'hésitation naturelle des chefs et des gestionnaires de grandes institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis au sein de leur organisme. Chaque niveau décisionnel a un intérêt instinctif et direct à cacher les actes fautifs et préfère souvent les traiter à l'internum, de façon privée. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'institutions comme la fonction publique, où le gouvernement a mis sur pied un système interne complet pour la divulgation et le traitement des cas d'actes fautifs.

Une reconnaissance publique devrait se faire au grand jour et ne pourrait pas avoir un caractère interne ou privé dans le contexte d'un système de divulgation qui serait lui-même public. Il s'agit d'une autre raison d'envisager une modification du système de divulgation interne actuel et du BIFP. Un système de divulgation qui a l'obligation de rendre compte au public permettrait de jeter davantage de lumière sur les cas d'actes fautifs. Ainsi, il serait normal de reconnaître et de récompenser les personnes qui ont le courage et la détermination de rendre ce service au public.

### 3.6 Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel. Un comité parlementaire compétent devrait contrôler les activités et les dépenses d'un tel organisme

Afin qu'un tel organisme soit crédible et dans le but de défendre les droits des parties en cause, les analyses, les conclusions, les procédures et les recommandations devraient pouvoir être soumises aux procédures de contestations judiciaires ou d'appel et de révision judiciaire par un tribunal compétent. Il est également important qu'un tel organisme soit tenu de rendre compte publiquement de ses activités et de ses dépenses.

**3.4 Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail**

Il serait inéquitable de ne pas permettre à un grand nombre de fonctionnaires de faire appel à un tel organisme extramministériel et neutre pour divulguer des actes fautifs – et de leur en interdire l'accès uniquement en raison de la nature particulière de l'institution pour laquelle ils œuvrent. Il se verraient refuser un recours et un avantage qui sont offerts à d'autres fonctionnaires. Le seul critère dont on devrait tenir compte est qu'ils travaillent pour des institutions fédérales du secteur public; on ne devrait pas exiger qu'ils se conforment strictement à la définition d'employés du Conseil du Trésor.

La Politique sur la divulgation du Conseil du Trésor, et par le fait même l'accès au BIFP, s'appliquent uniquement aux ministères et organismes ainsi qu'aux personnes qu'ils emploient, tel que mentionné dans la partie 1 de l'annexe 1 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. On estime qu'il s'agit là du « cœur » de la fonction publique, lequel est principalement géré par le Conseil du Trésor, en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques, et qui agit à titre d'organisme employeur en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

Malgré les arguments juridiques, juridiques et structurels présentés pour expliquer cette situation, il n'en demeure pas moins qu'environ seulement 168 000 employés – moins de la moitié des personnes entretenant des relations de travail avec le gouvernement fédéral – sont visés par la Politique sur la divulgation et donc autorisés à faire appel au BIFP.

*Si l'on souhaite que les divulgations d'actes fautifs soient reconnues et récompensées publiquement, il faut tenir compte de l'hésitation de tout organisme de grande taille possédant un système de divulgation interne à admettre publiquement que des actes fautifs ont été commis dans son sein.*

On peut soutenir que cette restriction est inéquitable et sujette à caution. Bien sûr, ces institutions ont été encouragées à créer leur propre mécanisme interne pour traiter les allégations d'actes fautifs, mais elles n'ont pas accès à un mécanisme extra-organisationnel comme le BIFP. À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je serais disposé à intégrer ces organismes au champ d'application de mon mandat afin de favoriser l'équité et l'égalité d'accès. Cela suppose évidemment que le Bureau bénéficierait des ressources et de l'autorité additionnelles dont il aurait besoin.

Cette décision ne revient toutefois pas au Bureau. Je présume qu'elle sera prise par le Cabinet, ou par le Parlement si une loi est considérée, et ce, après mûre réflexion et en consultation avec le Conseil du Trésor et les chefs des institutions visées. C'est la réponse que j'ai faite aux quelques personnes employées par ces autres institutions fédérales qui ont communiqué avec le Bureau afin de faire des allégations d'actes fautifs.

Bien sûr, si la recommandation que j'ai formulée à la section 2.6 du présent rapport est acceptée favorablement, notamment si le BIFP ou son successeur est autorisé à recevoir et à traiter toutes les allégations d'actes fautifs, peu importe leur source, je considérerais que mes demandes liées à l'accroissement de la couverture et de l'accès sont agréées.

**3.5 Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs**

En harmonie avec l'engagement des gouvernements à l'égard de la centralité de l'intégrité et de la transparence au sein de la fonction publique, les divulgations d'actes fautifs devraient non seulement être permises, mais aussi encouragées et récompensées. Cela pourrait donner lieu à l'identification et à la correction d'autres actes fautifs et apaiser les craintes relatives aux représailles.

ne leur référons pas de cas à moins d'une demande ou d'une autorisation expresses à cet égard de la part du plaignant, nous entretenons d'excellentes relations avec de nombreux agents supérieurs. Ils nous ont apporté leur aide et leur collaboration. Dans plusieurs cas, nous avons indiqué aux plaignants que leur problème pourrait être résolu plus efficacement à l'intérieur par un agent supérieur.

Il faut souligner que l'exigence de faire appel en vain aux mécanismes internes énoncée dans la *Politique sur la divulgation* et la préférence accordée aux dits mécanismes internes concordent avec les mécanismes de divulgation établis au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. En réalité, à certains égards, les conditions imposées par ces mécanismes sont beaucoup plus rigoureuses que celles qui figurent dans la *Politique sur la divulgation* canadienne. Au Royaume-Uni, par exemple, les individus doivent non seulement faire appel en vain aux procédures internes, ils doivent également fournir des documents prouvant qu'ils l'ont fait avant d'être autorisés à passer à l'étape suivante. Par contre, le mécanisme de divulgation du gouvernement fédéral américain n'exige pas une divulgation interne préalable.

La confusion et les restrictions découlant de la *Politique sur la divulgation* indiquent manifestement qu'il est nécessaire de clarifier et de faire disparaître les ambiguïtés, que ce soit au sein de la politique elle-même ou de toute loi qui sera éventuellement édictée. D'une part, l'accès direct au BIFP – sans avoir préalablement recouru à un mécanisme ministériel interne – devrait clairement être permis, peu importe les motifs invoqués par le fonctionnaire. D'autre part, la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi qui sera éventuellement édictée ne devraient pas montrer de préférence à l'endroit du recours aux mécanismes ministériels internes plutôt qu'au BIFP, ou vice versa. Ils devraient être envisagés comme des alternatives et non comme des concurrents. Sinon, les choix de mécanismes offerts aux fonctionnaires sont restreints de façon injustifiable.

À moins que l'on ne surmonte complètement ces deux obstacles, il existera une partialité au détriment du processus extraministériel fourni par le BIFP et cela affectera son rôle comme une alternative possible. Nous n'avons aucune intention de critiquer les processus ministériels internes. Nous recommandons plutôt qu'ils soient mis en valeur afin de faire connaître les importantes possibilités qu'ils offrent, mais sans prétendre de leur supériorité. Cette attitude ne fait que dissuader les fonctionnaires de faire appel au BIFP.

Étant donné qu'ils fonctionnent à l'intérieur des ministères, les mécanismes ministériels internes présentent des caractéristiques distinctes, notamment en ce qui a trait aux responsabilités, à la chaîne hiérarchique pour rendre compte, aux possibilités d'accès et au degré, ou au manque, de transparence. Si le BIFP et les agents supérieurs/gestionnaires représentent des mécanismes régis par la même politique du Conseil du Trésor, elle-même teintée par une approche visant les ressources humaines et la gestion et que cela entraîne inévitablement un biais en faveur des règlements internes, cela pourrait susciter une certaine hésitation à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accès au mécanisme extraministériel et provoquer une restriction dudit accès.

Aussi longtemps que ces deux possibilités coexisteront au sein d'une même politique, une possibilité de profiter librement d'un mécanisme parallèle également valable et possédant ses propres forces et caractéristiques. Dans le cadre de la loi, la séparation des deux approches et la reformulation de l'option extraministérielle permettrait probablement de remédier au problème de concurrence.

**Si les divulgations d'actes  
fautifs pouvaient être faites  
par n'importe quelle source,  
toutes les institutions du  
secteur public fédéral  
auraient accès au BIFP ou  
à son successeur.**



Dans le texte de la politique, la préférence accordée aux mécanismes ministériels internes est moins manifeste et l'exigence de faire d'abord appel aux mécanismes ministériels n'est pas aussi restrictive. Par conséquent, on peut soutenir que les deux textes présentent des incompatibilités. Sous le titre *Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique*, on peut lire :

« L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient. »

Étant donné que la restriction de « faire appel en vain aux mécanismes ministériels » présentée dans le premier extrait se trouve dans le préambule et qu'elle semble contredire le texte de la politique, j'estime qu'elle n'a pas de portée véritable. Certains ministères l'interprètent toutefois différemment et préfèrent mettre l'accent sur la nécessité de faire appel en vain aux mécanismes ministériels. Cela est apparemment la ligne de conduite adoptée par le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor lorsqu'il conseille les agents supérieurs et d'autres intervenants.

En ce qui concerne les deux situations qui autorisent à faire appel au BIFP (voir le second extrait de la politique ci-dessus), seule la première permet un accès direct et cet accès n'est possible que lorsque les employés « estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère ». À première vue, cela semble très restrictif.

Cependant, conformément à la disposition de la *Politique sur la divulgation* concernant la création de mon Bureau à titre de mécanisme parallèle et conformément à l'intention de permettre aux fonctionnaires d'avoir accès à mon Bureau sans passer leurs raisons au crible, je crois que cette condition signifie que quiconque peut divulguer un acte fautif directement au Bureau, et ce pour ses propres raisons.

*Le recours au BIFP, un  
organisme extraministériel,  
ne devrait pas être envisagé  
comme un échec des mécanismes  
ministériels internes  
mais plutôt comme un choix  
personnel attribuable à une  
variété de motifs légitimes.*

Il y a probablement une foule de raisons variées qui poussent les gens à faire appel au BIFP, la clientèle du Bureau nous a entre autres fait part des motifs suivants :

- le désir de bénéficier de l'avantage de confidentialité et d'anonymat;
- le manque de confiance à l'égard d'un agent supérieur en particulier;
- l'individu préférentiellement fautif est perçu comme un allié ou un collègue immédiat du gestionnaire ou de l'agent supérieur;
- la petite taille d'un organisme peut compliquer la divulgation interne d'une allégation particulièrement grave ou délicate;
- le caractère extraministériel du BIFP le rend moins susceptible d'entrer en conflit d'intérêts;
- les moyens d'enquête employés par le BIFP sont plus susceptibles de permettre une enquête approfondie.

J'ai donc parfois ajouté que même si nous ne renseignons pas les agents supérieurs au sujet des cas ou ne leur permettons pas de participer à leur traitement et que nous



responsabilité du fonctionnaire et je présenterais les témoignages crédibles portant sur les ordres donnés par une autorité supérieure afin d'expliquer pourquoi il est impossible de conclure à la responsabilité du fonctionnaire avant qu'une enquête soit réalisée sur une implication possible du Cabinet du ministre ou pourquoi cette responsabilité est par conséquent réduite.

Un dernier aspect à considérer dans cette rubrique sur l'équité est la perception généralisée au sein de la fonction publique qu'il y a deux poids deux mesures en ce qui concerne les questions éthiques et juridiques : une norme très stricte qui s'applique aux fonctionnaires et une autre beaucoup plus indulgente pour les politiciens et les ministres. Il est possible que cette perception soit exagérée mais elle est tout de même naturelle étant donné la gravité des cas de mauvaise gestion et des actes fautifs identifiés par la vérificatrice générale ou allégués et divulgués par les comités parlementaires et les médias au cours de la dernière année et auparavant.

Afin que toute méthode d'enquête utilisée dans la fonction publique puisse être qualifiée de processus rigoureux mais équilibré, les mêmes normes et la même rigueur doivent être appliquées et connues à l'extérieur de la fonction publique. Si l'on ne remède pas à cette perception qu'il y a deux poids deux mesures pour les normes, cela encouragera le cynisme à l'égard des organismes d'enquête de la fonction publique tels que le BIRP. Ils peuvent trop facilement être considérés comme des organes de répression par un gouvernement qui est déterminé à abolir et à punir les actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais qui est disposé à expliquer les actes fautifs commis aux échelons supérieurs comme étant des produits acceptables et inévitables en politique. Il est à espérer que des initiatives écentes et à venir comme celles qui composent les « Mesures d'éthique » contribueront à établir une norme unique.

### 3.3 Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels

Les personnes qui souhaitent faire des allégations d'actes fautifs crédibles et de bonne foi devraient avoir accès à un tel organisme neutre et extraministériel de la façon la plus directe et la moins complexe possible. Afin d'assurer que l'organisme représente et est généralement reconnu comme une alternative extraministérielle aux mécanismes ministériels internes, on ne devrait pas imposer une condition préalable de divulguer initialement les actes fautifs au ministre, puis d'épuiser tous les processus ministériels.

Le fait de se heurter à des obstacles tels que des conditions préalables, des restrictions ou une préférence à ce que d'autres avenues soient utilisées rend inévitablement l'accès à l'organisme extraministériel visé difficile. Cela affecterait son rôle comme une alternative aux mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs. Dans l'hypothèse la plus optimiste, la *Politique sur la divulgation* est ambiguë sur ce point. Dans le préambule de la politique, après avoir mentionné des mécanismes internes de divulgation d'information concernant des actes fautifs, notamment les agents supérieurs désignés à cette fin, on présente le Bureau comme suit :

« La présente politique créée aussi un mécanisme d'examen pangou-vernemental à l'extérieur des processus ministériels dont les employés peuvent se servir lorsqu'ils ont fait appel en vain aux mécanismes ministériels (les derniers mots ont été mis en évidence). »



L'absence d'actes fautifs suppose habituellement l'existence de règles et de procédures constantes et équitables.

Bien que cela n'exclut pas la souplesse, cette dernière est tout de même limitée à des étapes autres que l'enquête et les conclusions. Par exemple, elle pourrait être appliquée à la négociation. Cependant, l'acte fautif en tant que tel ne peut être négocié d'aucune façon. Il s'est produit ou ne s'est pas produit. À l'instar de toute procédure judiciaire, y compris les enquêtes criminelles, la négociation peut être un moyen légitime et pertinent de choisir les sanctions et les recours appropriés.

Lorsque plus d'une personne ou plus d'un palier au sein du gouvernement sont impliqués dans un acte fautif, la procédure d'enquête devrait permettre de conférer et de répartir la responsabilité avec précision. Il serait par exemple injuste de faire porter la responsabilité d'avoir enfreint des règlements uniquement sur un ou plusieurs fonctionnaires si un témoignage crédible révèle que l'acte fautif est attribuable à un ordre ou à une demande communiqués par le Cabinet du ministre.

*Le fait d'ordonner à quelqu'un de commettre un acte fautif est fautif en soi; cela ne signifie toutefois pas que le fonctionnaire qui a obéi à l'ordre ou à la demande peut excuser son comportement en disant « on m'a dit de le faire ». Les deux actes fautifs devront être traités.*

Ceci dit, même si un tel ordre ou une telle demande étaient communiqués et qu'ils pouvaient être corroborés, cela ne constituerait pas intrinsèquement un élément qui excuserait la conduite du fonctionnaire qui a enfreint les règlements. Depuis le procès de Nuremberg, les allégations telles que « on m'a dit de le faire » ne permettent pas à une personne de fuir ses responsabilités d'avoir enfreint une loi ou un règlement dont elle connaissait, ou aurait dû connaître, l'existence. On s'attend avec raison à ce que nous rejetions de telles demandes et à ce que nous les signalions à nos supérieurs ou au sous-ministre. On s'attend ensuite, toujours avec raison, à ce que ces supérieurs traitent les actes fautifs présumés et ne permettent ni n'exercent de représailles. Si le fonctionnaire enfreint tout de même les règlements dans cette situation, cela n'excuserait pas sa conduite mais pourrait le libérer d'une partie de sa responsabilité.

Le Bureau n'a ni le mandat ni l'autorisation de suivre des pistes de responsabilités dignes de foi à l'extérieur de la fonction publique. Toutefois, dans un souci d'équité à l'égard des fonctionnaires qui peuvent être impliqués dans un acte fautif commis ailleurs, ces pistes devraient être suivies par une entité compétente.

Bien que le Bureau n'ait pas encore eu à traiter une telle situation, nous serions probablement susceptibles de prendre deux mesures. Premièrement, toute information crédible serait communiquée à une entité compétente – comme le commissaire à l'éthique, les services de police, la vérificatrice générale ou un comité parlementaire – afin qu'une enquête soit réalisée. Deuxièmement, je rédigerais un rapport sur la

Pour satisfaire à ce critère, il est manifestement essentiel que le personnel possède des compétences pertinentes en matière d'enquêtes. J'ai été extrêmement privilégié dans ce domaine. Lorsque les trois agents qui examinent et enquêtent les allégations d'actes fautifs et le directeur exécutif qui supervise les enquêtes et les analyses sont entrés en fonction au BIFP, ils possédaient déjà des compétences reconnues en matière d'enquêtes, de gestion et de relations interpersonnelles dans divers domaines pertinents. En outre, au cours de l'année à l'étude, les membres du personnel ont assisté à plusieurs cours et ateliers afin de perfectionner leurs compétences.

Une des principales forces du BIFP est qu'il s'agit d'une entité extramministérielle dont le mandat, les ressources et le budget visent principalement un objectif : enquêter sur les allégations d'actes fautifs, recommander des mesures correctives à l'acte fautif et, au besoin, des mesures disciplinaires à l'individu fautif. Cet objectif unique et la nature extramministérielle de l'organisme peuvent grandement contribuer à rendre une telle institution efficace et mieux la soustraire aux influences extérieures que si les enquêtes et l'imposition de mesures correctives est la responsabilité exclusive des ministères. À mon avis, une des faiblesses de certains mécanismes étrangers et de quelques projets de loi sur la dénonciation est liée au fait qu'ils ne prévoient pas l'établissement d'une entité extramministérielle qui réaliserait ses propres enquêtes et rédigerait ses propres rapports. Les enquêtes ministérielles internes donneront toujours lieu à des soupçons de conflit d'intérêts, fondés ou non selon les cas. Après tout, l'employeur ou le ministère mène une enquête sur ses propres activités.

Une deuxième exigence est le développement et l'utilisation de procédures d'enquête appropriées. L'élaboration d'une telle procédure a été l'une des principales priorités du Bureau. Nous désirons être en mesure de garantir la fiabilité et l'exactitude de nos conclusions et des preuves à l'appui. Nous souhitions aussi garantir le respect des différents droits des parties, y compris ceux du présumé fautif, pendant toutes les étapes de l'enquête. Pour atteindre ces objectifs, nous avons progressivement officialisé et durci nos procédures. Par exemple, nous enregistrons généralement les entrevues et nous partageons (avec prudence et diligence) les allégations et les preuves avec les fautifs présumés afin qu'ils puissent nous fournir des réponses et des explications éclairées. Toutes les « divulgations » ou les « signalements » d'actes fautifs reçus par le Bureau sont envisagés comme des allégations d'actes fautifs, et non pas comme des admissions d'actes fautifs.

En voulant défendre le statu quo, certaines personnes ont affirmé que le fait de ne pas être un organisme créé par une loi permettrait au BIFP de faire preuve de davantage de souplesse dans la manière dont il traite les cas de divulgation d'actes fautifs et réalise des enquêtes. Par exemple, selon cette théorie, le BIFP n'est pas tenu de se conformer strictement aux règles de la preuve. En outre, la réalisation d'enquêtes à caractère essentiellement administratif peut rendre la nature et les résultats des procédures moins antagonistes. La théorie de la « souplesse » n'est pas sans fondement et elle a manifestement été prise en considération lors de l'établissement du BIFP.

Par contre, une loi qui prévoirait des procédures moins souples mais plus officielles présenterait aussi des avantages. Les divulgations visées concernent des « actes fautifs », notamment des violations de lois ou de règlements. Les conclusions et les recommandations du Bureau peuvent avoir des conséquences juridiques graves et d'autres répercussions sur les individus fautifs et sur les personnes qui divulguent les actes fautifs. Puisqu'il en est ainsi, des valeurs telles que la certitude, la fiabilité, l'équité des procédures et le respect des règles de la preuve et des principes de justice naturelle occupent une place tellement importante qu'une limitation de la souplesse est justifiée et peut-être même obligatoire. La capacité à reconnaître la présence ou



ses responsabilités afin de diriger et de superviser le personnel et de tenir ce dernier responsable. Par conséquent, les règlements sont entérinés, le travail d'équipe se dégrade, la dissension est imminente et des tâches qui ont une incidence importante sur l'intérêt public ne sont pas effectuées ou mal faites. En outre, aucun de ces éléments nuisibles et continuellement présents n'est abordé.

Des problèmes systémiques et des politiques institutionnelles peuvent concourir à la mauvaise gestion par omission. Par exemple, même si le fait d'affecter un gestionnaire à un ministère ou à un projet pour une courte période de temps peut faire avancer la carrière dudit gestionnaire parce que cela lui permet de faire l'expérience de différents milieux de travail, cela peut être nuisible pour les ministères ou les projets en question. Dans les ministères de grande envergure, cela peut prendre jusqu'à trois ans pour acquérir suffisamment de connaissances sur le mandat et le personnel pour être en mesure d'être un chef de file efficace, de se mériter la confiance du personnel et de répéter et de traiter les cas de mauvaise gestion.

- Un troisième type de mauvaise gestion flagrante intervient lorsqu'un gestionnaire intermédiaire décide de garder le silence même s'il sait très bien que cela constitue un manquement grave au règlement et un cas de mauvaise gestion de la part de ses supérieurs et que cela aura des répercussions nuisibles sur son personnel et sur le public. Bien que ce silence puisse être attribuable à la peur de représailles ou à la passivité, il rend le gestionnaire intermédiaire complice de l'acte fautif. Ce comportement va à l'encontre de la responsabilité de gestion qui consiste à protéger et à représenter les membres de son personnel et il est aussi possible qu'il enfreigne un code professionnel. Dans toute institution, les gestionnaires peuvent être enclins à encourager à définir leurs devoirs plus ou moins exclusivement selon les directives de leurs supérieurs. Cela peut entraîner des conséquences graves pour le personnel qui est exposé au comportement inacceptable du chef du ministère fautif et pour le public qui utilise les services du ministère mal dirigé. Dans de tels cas, on peut soutenir que le gestionnaire qui garde le silence n'a pas le droit de demeurer silencieux et qu'il devrait divulguer l'acte fautif par le truchement d'un mécanisme interne ou externe. Si l'on suppose que des mécanismes efficaces existent pour faire enquête sur ce comportement, le corriger et fournir une protection contre les représailles, le silence d'un gestionnaire peut constituer un cas flagrant de mauvaise gestion.

### 3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle

Les enquêtes sur les allégations d'actes fautifs réalisées par un tel organisme devraient être approfondies, objectives, confidentielles et équitables pour toutes les parties en cause, y compris le fauteur présumé. Étant donné l'importance accordée à l'acte fautif et les répercussions éventuellement graves qui pourraient toucher les parties à la suite de l'enquête, la souplesse des procédures devrait passer au second plan, après la formalité et l'équité. Cette norme est également liée au devoir de répartir la responsabilité de l'acte fautif de manière équitable si ce dernier implique plusieurs personnes ou groupes, notamment s'ils ne font pas partie du même ordre de gouvernement.



proposant une signification de ce que sont des actes éthiques. Cela comprend donc la question connexe de déterminer le type de direction qui s'avère pertinent.

En collaboration avec mes collègues et d'autres intervenants, je me suis particulièrement attaché à explorer et à préciser la signification des « cas flagrants de mauvaise gestion », qui sont sans doute le plus ambigu des types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. Même si leur application pouvait être clarifiée et qu'il serait souhaitable de donner des exemples, les autres types d'actes fautifs (la violation d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics et une menace particulière pour la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement) sont relativement explicites.

À ce jour, seulement 17 allégations d'actes fautifs faites au Bureau ont été principalement identifiées et admises en tant que cas de mauvaise gestion (même s'il arrive parfois que cela constitue un sous-thème dans un dossier lié à un autre type d'acte fautif). On me demande toutefois souvent comment le Bureau définit un cas flagrant de mauvaise gestion et quels critères nous appliquons lorsque nous enquêtons sur une allégation de mauvaise gestion.

Ma réponse, qui figure ci-dessous, vient de la réflexion que j'ai entreprise pendant l'année et de mon expérience dans d'autres contextes. Elle n'est pas fondée sur des allégations réelles qui ont été faites au BIPP.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, les « cas flagrants de mauvaise gestion » sont considérés, à juste titre, comme des actes fautifs graves. Personne ne peut faire valoir qu'il ne s'agit pas d'une forme d'acte fautif grave et nuisible. Parallèlement, il faudrait donner une certaine latitude aux différents « styles et contextes » de gestion et reconnaître qu'il existe des degrés variés de mauvaise gestion. Comment peut-on savoir que la mauvaise gestion est « flagrante » et qu'elle constitue un acte fautif grave? Ils sont plus faciles à reconnaître qu'à définir, mais au moins trois types de mauvaise gestion flagrant méritent notre attention. Pour chacun de ces types, les indicateurs fondamentaux du caractère flagrant sont la nature et la portée du préjudice causé.

- Un premier type de mauvaise gestion flagrant est lié à l'action ou au comportement plutôt qu'à l'omission. Par exemple, le gestionnaire, le dirigeant ou le chef d'un ministère peut enfreindre les règlements. Si le gestionnaire menace également le personnel d'une manière telle que son comportement se poursuit sans faire l'objet de vérifications ou de divulgations, l'initiative se perd, le milieu de travail est corrompu et le public ne reçoit pas les services appropriés; les membres de cette équipe s'entendraient pour dire qu'il s'agit d'un cas flagrant de mauvaise gestion. On le décrirait sans doute comme une distorsion complète des qualités qu'on s'attend à trouver chez un chef de file : diriger en donnant l'exemple, respecter les droits et les besoins du personnel, lui inspirer confiance, stimuler l'enthousiasme dans le milieu de travail et assurer que la prestation de services et l'obligation de rendre compte donnent des résultats positifs.
- Plus rarement identifiée, une deuxième forme de mauvaise gestion flagrant est la mauvaise gestion par omission. Dans de tels cas, un gestionnaire, un dirigeant ou un chef de ministère néglige carrément

*Les cas flagrants de mauvaise*

*gestion peuvent prendre*

*plusieurs formes : certains*

*peuvent être commis,*

*d'autres peuvent faire l'objet*

*d'omission. Néanmoins, dans*

*tous les cas, cela cause un*

*préjudice important à la*

*fonction publique et au public.*

de servir le public plutôt que des actionnaires. Le défi consiste à appliquer des valeurs et des principes généraux à des dilemmes particuliers lorsqu'il y a conflit entre les deux ou lorsque l'activité visée est éthiquement ou moralement complexe.

Ces dilemmes et ces complexités mettent en évidence la nécessité de trouver un équilibre entre les valeurs et les règles. Dans la fonction publique, on a actuellement tendance à remplacer les règles par les valeurs. Il y a cependant un danger d'exagération dans cette direction, comme l'a démontré la tendance précédente, qui était peut-être excessivement axée sur les règles. Les fonctionnaires risquent ainsi de ne pas bénéficier de suffisamment de direction, et ils en feront les frais. Les valeurs et les règles n'ont pas à être incompatibles. Une réglementation efficace précise et applique des valeurs évidentes à des situations complexes et évolue au même rythme que les valeurs de la société.

Dans un monde idéal, tout le monde serait un modèle de raisonnement éthique et d'intégrité. Dans la réalité, toutefois, toute institution, y compris la fonction publique, compte en son sein des individus qui ont davantage besoin d'être guidés par des règles que par des valeurs et des raisonnement éthiques. Cela comprend obligatoirement des gestionnaires et des dirigeants de même que des employés d'autres niveaux; il serait naïf et utopique de croire qu'il en va autrement.

Lorsque deux valeurs ou tâches légitimes entrent en conflit, cela peut causer un dilemme difficile à résoudre. Par exemple, dans certains cas, un fonctionnaire peut avoir à choisir entre le devoir de servir l'intérêt public et le devoir d'être loyal à l'endroit de son employeur, le gouvernement. Théoriquement et habituellement, ces deux devoirs sont compatibles et interdépendants, mais ce n'est pas toujours le cas. Bien qu'il s'agisse d'une question complexe et que les choix n'apparaissent pas toujours évidents ou faciles, les décisions judiciaires ont permis de définir les circonstances particulières dans lesquelles l'intérêt public est déterminant.

Un exemple de question éthiquement et juridiquement complexe qui nécessite une réglementation détaillée est le conflit d'intérêts. On a jugé avec raison que si les valeurs et les principes généraux visés – l'honnêteté et l'intégrité – doivent servir de code de conduite efficace, ils doivent être définis par des règles particulières pouvant être appliquées à différentes situations.

Ces valeurs, ces principes et ces maximes sont trop souvent présentés comme s'ils étaient suffisamment explicites et facilement réalisables. En réalité, ils ne sont ni l'un ni l'autre. Ils doivent être accompagnés de précisions concernant leur application et leurs répercussions. Leur formulation donne parfois à penser qu'ils visent seulement les employés de base et intermédiaire et qu'ils ne touchent pas les employés des niveaux supérieurs et n'ont aucune conséquence sur eux. On peut donner l'exemple de la maxime louable mais souvent simpliste de parler franchement à l'autorité. Le problème réside dans le fait que les « autorités » ne sont pas toujours prêtes à entendre les conseils, encore moins à les mettre en œuvre, et qu'elles font souvent retomber leur colère sur le conseiller. Dans de tels cas, la fourniture de conseils peut se révéler être une activité qui entrave le cheminement professionnel. Les gestionnaires, les dirigeants et les sous-ministres ont une responsabilité correspondante : ils doivent écouter les conseils, leur donner suite lorsque cela est pertinent et faciliter l'individu qui leur a fourni ces conseils – et non pas lui faire subir des représailles.

Je soulève ces questions pour illustrer que le Bureau est déterminé à clarifier la signification d'actes fautifs. Nous avons fait ceci, en partie, en étudiant et en

*La contrepartie de « parler franchement à l'autorité » est « l'autorité devrait écouter la vérité et agir en conséquence ».*

# Partie III

## APPLICATION DE TESTS D'ÉQUITÉ AU BIFP

### 3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés

Dans le plus grand intérêt de l'équité, la signification et la portée des types d'actes fautifs visés par un tel organisme devraient être aussi précises et prévisibles que possible. Cela éliminerait l'imprécision et l'ambiguïté excessives qui risqueraient de renforcer l'incertitude des fonctionnaires à propos de ce qui distingue un comportement acceptable d'un acte fautif et de ce qui différencie une situation permettant de porter un jugement éthique personnel et une situation nécessitant un respect rigoureux des règles.

Les valeurs et les règles ne sont pas nécessairement incompatibles; les règles efficaces font état de certaines valeurs et fournissent une orientation pour l'analyse de questions morales et juridiques complexes.

Afin de clarifier encore davantage la question, il est essentiel de formuler et de promouvoir des lignes directrices, des politiques et des principes. Le Conseil du Trésor et d'autres organismes de la fonction publique ont apporté une contribution remarquable dans ce domaine, y compris en élaborant la *Politique sur la divulgation*. Le gouvernement donne également la priorité à la responsabilisation, aux compétences en matière de gestion et aux qualités de chef de file; il a aussi récemment créé le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003). En complétant des études de cas et en mettant sur pied des séances de formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor, les agents supérieurs et d'autres intervenants ministériels ont clarifié encore davantage la signification et la portée des actes fautifs.

Lorsqu'on me pose des questions au sujet du Bureau, on me demande souvent comment je peux trouver un point d'équilibre entre les valeurs et les règles lorsque je dois déterminer si un acte fautif a été commis dans un cas donné. Une question complexe et qui revient sans cesse concerne le rôle que les valeurs et les règles jouent dans l'orientation des choix éthiques et juridiques.

Même s'ils sont nécessaires, les principes éthiques, les valeurs générales et les maximes ne constituent pas un guide moral ou un indicateur d'actes fautifs. La plupart ne sont pas complètement différentes de celles qui sont en vigueur dans le domaine informel et ayant un sens moral. Les valeurs qui s'appliquent à la fonction publique pas litigieuses, et ils sont généralement connus et acceptés d'individus raisonnablement professionnels. Pour les fonctionnaires, la principale différence est qu'ils ont le devoir

À titre d'employeur, le Conseil du Trésor constitue peut-être un contexte approprié pour les parties de la politique qui concernent les mécanismes internes de divulgation représentés par les agents supérieurs et les gestionnaires. Pourtant, comme la politique vise les actes fautifs graves, ces activités devraient être assorties de procédures et de résultats plus rigoureux que ceux qui sont habituellement employés dans le contexte des ressources humaines et de l'emploi.

Je crois que les facteurs susmentionnés constituent un autre motif de songer à situer et à structurer le Bureau ou son successeur dans un contexte tout à fait différent. Seul un organisme créé par une loi et extérieur, ou non lié à la fonction publique ou au gouvernement peut posséder l'autorité et les instruments dont il a besoin pour appliquer des mesures correctives ou disciplinaires appropriées en cas d'acte fautif. Il semble que seul un tel organisme serait en mesure de faire des recommandations exécutives qu'il ferait observer lui-même ou qu'il ferait exécuter par une autre entité juridiquement désignée dans le cadre du processus. Ainsi, cet organisme indépendant créé par une loi pourrait se soustraire aux conflits d'intérêts réels ou apparents et, par conséquent, être plus apte à se mériter la confiance de ceux qui hésitent à divulguer des actes fautifs.



**Les actes fautifs graves ne peuvent être traités efficacement et de façon crédible lorsque les mesures manquent de fermeté, sont inconsistantes, dépendent d'actions volontaires et ont une tolérance pour les conflits d'intérêts même apparents.**

que les gestionnaires et les employés qui exercent des mesures de rétorsion ou qui divulguent des actes fautifs d'une manière non conforme à la politique sont susceptibles de se voir imposer des mesures administratives et disciplinaires pouvant aller jusqu'à un licenciement. Ces mesures ne seront toutefois adoptées qu'après une consultation avec les Services ministériels des ressources humaines et les Services juridiques. Il est tout de même étonnant de constater que la politique ne fait aucune mention précise des mesures qui pourraient être appliquées à l'individu fautif.

Un système ou un organisme qui a le mandat d'identifier et de réparer les actes fautifs et d'imposer des mesures disciplinaires à un individu fautif n'est susceptible de s'attirer le respect dont il a besoin que si ses processus et ses conclusions sont cohérents, équitables, consistants et prévisibles de tout conflit d'intérêts réel ou apparent. Cela est vrai à la fois lorsque les mesures disciplinaires sont prises par l'organisme lui-même ou, comme c'est le cas pour le BIRF, par les administrateurs généraux. En règle générale, une décision équitable et constante repose sur l'établissement de sanctions touchant des activités précises, connues à l'avance et d'application générale et uniforme.

Bien sûr, la politique gouvernementale en matière de discipline fournit déjà une orientation générale sur ce qui devrait être fait lors de l'inconduite des employés. Un processus qui s'appuie efficacement sur les gestionnaires et les sous-ministres pour admettre les constatations d'inconduite et qui prend ensuite les mesures jugées appropriées illustre parfaitement la responsabilité et l'imputabilité des gestionnaires et des sous-ministres. Il tient aussi compte de la variété des circonstances et de la nécessité de faire preuve de souplesse. Mais comme il existe peu de lignes directrices en matière de discipline et de remèdes pour faciliter l'application de sanctions uniformes et appropriées dans le contexte d'actes fautifs graves prévu par la *Politique sur la divulgation*, il est fort probable que les mesures seront irrégulières et inadéquates. Un système de traitement des actes fautifs qui fait preuve d'une trop grande irrégularité et d'un manque de direction multiple également la possibilité de conflit d'intérêts, ou à tout le moins d'apparence de conflit. Même si cela s'avère peu probable, le fait de permettre l'application de mesures disciplinaires variées au sein d'un ministère pour réagir à un même acte fautif pourrait entraîner la dissimulation de cas où un gestionnaire ou un administrateur général inflige une sanction plus indulgente parce qu'il a un lien avec l'acte fautif. Par exemple, il est possible qu'un gestionnaire ait eu l'occasion de traiter l'acte fautif plus tôt mais qu'il ne l'ait pas fait. De la même manière, un haut gestionnaire peut avoir souhaité rehausser l'image de son ministère.

L'éventualité de conflits d'intérêts réels ou apparents touche également le Bureau. La *Politique sur la divulgation* qui a mené à la création du BIRF a été formulée et est régie en prévoyant l'établissement d'un mécanisme interne de divulgation et de réparation des actes fautifs, la *Politique sur la divulgation* exprime l'engagement du gouvernement à contribuer à la mise sur pied d'une fonction publique honnête, ouverte et responsable. Néanmoins, on continuera de croire que, comme les autres systèmes de contrôle internes, ce mécanisme est aussi sujet à un pouvoir discrétionnaire, à l'indulgence et au manque d'uniformité. De nombreuses personnes estiment que le Bureau est, à l'instar d'autres grandes institutions, également susceptible de minimiser ses faiblesses et de les cacher et de ne pas suivre de procédures rigoureuses et officielles, de façon volontaire ou pas.

Cet aspect de la question est d'ailleurs mis en évidence lorsqu'on constate que la *Politique sur la divulgation* ne prévoit pas de lignes directrices générales ou de types de sanctions pour les individus fautifs, pas même pour les personnes qui ont commis l'un des quatre types d'actes fautifs graves mentionnés dans la politique. Elle précise

imprévisibles et à des sanctions négociées.

Canadiens ou pour l'environnement – sont trop graves pour ne donner lieu qu'à des flagrans de mauvaise gestion et les menaces graves pour la santé ou la sécurité des d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, les cas penser que les actes fautifs qui sont couverts par le mandat du Bureau – la violation instatisfaisantes qu'il peut appliquer s'il y a réellement acte fautif. Il est permis de censés faire l'objet d'enquêtes de la part du Bureau et les mesures plus ou moins Il y a un certain manque de cohérence entre les types d'actes fautifs graves qui sont pas – et ne devraient probablement pas – inspirer la confiance dont nous avons besoin. recommandations ou des ordonnances exécutives, nous ne pouvons pas, ne pourrions il manifeste que, comme nous ne sommes pas en mesure de faire des

pourrait remplir son mandat avec le cadre et les outils dont il dispose actuellement, n'est pas encourageante. Même s'il est difficile de comprendre comment le Bureau recommandation, la négociation et la persuasion. Bien que restreinte, notre expérience enquête qui prouve l'existence d'actes fautifs. Essentiellement, ces outils sont la éventuelle, notamment à la lumière du peu d'outils dont il dispose pour réagir à une Etant donné l'expérience acquise par le Bureau, il est difficile de mesurer son efficacité modifieront pas leur comportement.

sont peu susceptibles de faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées et qu'ils ne à qui nous avons parlé croient qu'il y aura peu ou pas de changements, que les fautifs n'entraînera aucune mesure corrective ou disciplinaire. Beaucoup des fonctionnaires faites dans l'intérêt public est la perception que, même s'il y a divulgation, cela Un autre obstacle de taille à l'accroissement du nombre de divulgations d'actes fautifs

*La découverte d'actes fautifs devrait entraîner l'imposition rapide de mesures correctives et disciplinaires. Une telle attente doit être justifiée et partagée par la plupart des fonctionnaires pour qu'un organisme comme le nôtre soit efficace. En règle générale, un tel organisme devrait être habilité à rendre des ordonnances plutôt qu'à faire des recommandations, ou être en mesure de rendre ces recommandations exécutives. En l'absence d'un devoir clair que les autorités compétentes doivent prendre les mesures qui s'imposent, une action appropriée et rapide ne serait ni justifiée ni largement répandue parmi un grand nombre de fonctionnaires.*

## 2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide

peuvent être justifiées et valables. qui lui succèdera reconnaissent qu'en pareilles circonstances, les enquêtes proactives Il faudrait songer à faire en sorte que la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi

prendre de l'ampleur et affecter un grand nombre d'employés. ne le fait pas, il court le risque d'ignorer un acte fautif potentiellement grave qui peut prévoit prendre des dispositions pour réaliser un examen et une enquête proactive. S'il Le Bureau s'apprête à tirer cette conclusion à propos d'un ministre en particulier et exemple, il pourrait s'agir d'un cas flagrant de mauvaise gestion en raison d'insouciance. formes d'actes fautifs soient commis de façon systématique à l'échelle du ministère. Par

Depuis la création du BIFP, des citoyens ne faisant pas partie de la fonction publique ont tenté à plusieurs reprises de faire des allégations d'actes fautifs touchant la fonction publique. Ces allégations auraient peut-être entraîné la réalisation d'enquête et la découverte d'actes fautifs graves. À titre d'agent, j'ai toutefois été incapable de répondre à ces demandes et de faire enquête sur les cas qui m'ont été soumis en raison du fait que seuls les fonctionnaires constituent une source de divulgation acceptable en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Bien qu'il n'y ait pas d'autre avenue ou mécanisme bien établis et efficaces pour examiner ces cas, nous nous sommes efforcés de les référer à un ministre ou à un organisme compétents.

Il se peut que des personnes ne faisant pas partie de la fonction publique possèdent des renseignements importants et crédibles concernant un acte fautif commis au sein de la fonction publique en raison des opérations qu'elles réalisent avec le gouvernement. Dans certains cas, elles peuvent être mieux disposées à communiquer ces renseignements qu'un fonctionnaire car elles n'ont pas à se soucier des représailles qui pourraient être exercées à leur encontre.

Qu'ils soient fonctionnaires ou non, des membres de groupes de défense des intérêts et de syndicats de la fonction publique peuvent également posséder des informations et de syndics de la fonction publique commis au sein de la fonction publique. Même si ces individus ne désirent pas communiquer ces informations, l'organisme peut décider de faire part de ces allégations en leur nom.

Dans certains cas, il est possible que les citoyens ou les groupes visés craignent d'être victimes de représailles pour avoir fait de telles allégations. Par exemple, un citoyen qui allègue des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et touchant à des règlements régissant la passation de marchés ou la taxation peut avoir peur de subir d'autres marchés ou d'être sujet à des vérifications injustifiées ou non prévues. Un groupe de défense des intérêts peut craindre que la subvention qu'il a demandée au gouvernement lui soit refusée parce qu'il a allégué que des actes fautifs ont été commis au sein de la fonction publique.

Si l'on estime que la divulgation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique faite par ces sources est dans l'intérêt public, l'organisme chargé d'examiner ces cas et de faire enquête devrait être en mesure de protéger lesdites sources contre les représailles. À l'instar de tous les cas d'actes fautifs, les représailles seraient interdites et les allégations les concernant feraient l'objet d'une enquête approfondie.

Il faut aussi mentionner un autre aspect de la question des sources de divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* suppose que le BIFP fera enquête sur les actes fautifs commis au sein de la fonction publique seulement si et quand on lui soumettra un cas précis. Autrement dit, on s'attend à ce que le BIFP (comme les mécanismes ministériels internes) soit réactif, et non proactif. Même si la *Politique sur la divulgation* n'interdit pas expressément les enquêtes proactives, elle suppose tout de même que « l'élément déclencheur » de ces enquêtes consistera en une divulgation réelle. En revanche, il n'est pas incompatible avec la politique de soutien, comme je le fais, qu'il y a des circonstances qui justifient la proactivité et qui peuvent même la rendre nécessaire.

Une de ces circonstances est une accumulation d'allégations de même nature de la part de fonctionnaires œuvrant dans un même ministère ou pour un même programme; cette accumulation pourrait éventuellement indiquer une forte probabilité que d'autres



Bureau. Je ne crois pas que les comités parlementaires et les autres organismes ont le mandat de fournir une protection contre les représailles.

En théorie, le BIFP ou un organisme successeur créé par une loi pourraient actuellement offrir une certaine protection si nous collaborions sur la manière quelconque à l'enquête menée par le comité ou l'organisme sur la divulgation initiale. Ce serait toutefois peu pratique et cela entraînerait un chevauchement inutile.

Dans le cadre du présent rapport, je veux simplement signaler ce problème et susciter une réflexion. Je ne suis pas encore en mesure de proposer une solution. Deux options sont toutefois envisageables. L'une consiste à donner aux organismes qui réalisent des enquêtes impliquant des témoins, le pouvoir et les ressources leur permettant de protéger lesdits témoins contre les représailles. Une seconde option serait de donner au BIFP ou à son successeur le mandat de protéger contre les représailles les témoins qui divulguent un acte fautif à un autre comité ou organisme. Ainsi, le BIFP n'aurait pas à participer à l'enquête initiale. Une telle responsabilité s'appliquerait uniquement si une allégation ultérieure de représailles est faite au Bureau et que ce dernier mène une enquête, formule des conclusions et, s'il y a effectivement des représailles, fait des recommandations exécutives.

## 2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive

Étant donné que le principal but de toute politique ou loi fédérale sur la divulgation des actes fautifs est d'identifier et de traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique, il faut parfaire le mécanisme établi pour satisfaire à ce besoin, et ce peu importe la source de divulgation. Pour le même motif, les circonstances peuvent justifier la réalisation d'une enquête proactive sur les actes fautifs en question.

Le fait d'insister davantage sur l'intérêt public plutôt que sur les ressources humaines et l'emploi, comme le fait la *Politique sur la divulgation*, donne à penser qu'il serait souhaitable d'élargir l'accès au BIFP. Outre les cas divulgués par les fonctionnaires, le BIFP ou son successeur pourrait également se charger des cas de divulgation d'actes fautifs soumis par des syndicats de la fonction publique, des particuliers, des groupes de défense des intérêts publics et d'autres intervenants et mener des enquêtes sur ces affaires.

Il ne faut pas oublier que le but de ce type de politique ou de loi consiste à repérer et à traiter efficacement les actes fautifs commis au sein de la fonction publique. La *Politique sur la divulgation* énonce clairement ce but. Cependant, seuls les employés de la fonction publique ont actuellement le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP. Il semble que cette restriction est attribuable à l'intention de maintenir un système de divulgation qui est entièrement interne à la fonction publique. Non seulement ce système de divulgation est-il interne dans la chaîne hiérarchique et les mécanismes utilisés pour enquêter sur les divulgations d'actes fautifs, mais aussi seuls les employés de la fonction publique ont le droit de divulguer de tels actes. Pour favoriser la découverte et la réparation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais connus seulement de personnes ou de groupes ne faisant pas partie de la fonction publique, il faudrait songer à éliminer la restriction voulant que seuls les employés de la fonction publique aient le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP.

*Les citoyens, les groupes de défense des intérêts et les syndicats de la fonction publique devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et pouvoir bénéficier d'une protection contre les représailles.*



Lorsqu'on établit une distinction entre ces deux situations, il est impossible de lier la bonne foi de la dénonciation initiale à la plainte concernant les représailles.

Cependant, l'exigence initiale concernant la « bonne foi » ne peut être appliquée que de manière restreinte dans la pratique. Tout d'abord, on devrait toujours partir de l'hypothèse que chaque divulgation est faite de bonne foi. Il n'existe pas de tests efficaces afin d'évaluer la « bonne foi » et cette dernière constitue intrinsèquement une exigence éthique de la divulgation d'actes fautifs (des mesures disciplinaires connexes s'appliquent aux divulgations de « mauvaise foi »). Ensuite, selon notre expérience, le manque de bonne foi n'est jamais le problème. Sans être de mauvais foi, futilles ou vexatoires, il arrive parfois que les divulgations soient faites par des plaignants mal ou partiellement informés ou ayant une idée fausse à propos de la situation.

Il faudrait donc s'efforcer de toujours présumer qu'il y a bonne foi et d'offrir une protection efficace contre les représailles, et ce peu importe le lieu où la divulgation initiale a été faite. Ainsi, les plaignants qui ont initialement divulgué l'acte fautif à un gestionnaire ou à un agent supérieur sur les lieux où la question a fait l'objet d'une enquête pourraient ultérieurement faire une allégation de représailles au Bureau. Cela permettrait aussi aux témoins – qui n'ont pas choisi le mécanisme de divulgation initial et qui feraient peu ou pas du tout, confiance à l'enquête initiale – de signaler un cas de représailles au Bureau. Enfin, l'allégation de représailles pourrait faire l'objet d'une enquête, sans égard à la divulgation initiale.

**Il faut permettre au BIFP ou à son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles et ce, même lorsque la divulgation initiale d'actes fautifs est faite par l'intermédiaire d'un mécanisme ministériel interne, de mécanismes externes ou par des témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire ou d'autres organismes.**

Cependant, la *Politique sur la divulgation* ne répond pas directement à la question de savoir si, dans de telles circonstances, le dénonciateur est protégé contre les représailles. La politique interdit effectivement au Bureau de protéger ceux qui n'ont pas fait la divulgation initiale au BIFP. On peut soutenir qu'il s'agit d'une restriction injustifiée qui est susceptible de décourager la divulgation et la réparation des représailles. Si, en dernier recours ou dans des circonstances exceptionnelles, il est légitime d'utiliser un mécanisme externe de divulgation dans l'intérêt public, les personnes qui utilisent un tel mécanisme devraient avoir le droit d'être protégées contre les représailles.

Un autre défi est lié à une brèche importante dans le système de protection contre les représailles. Que se passera-t-il si des fonctionnaires sont appelés comme témoins devant un comité parlementaire qui leur pose des questions à propos des actes fautifs présumés qui ont été commis au sein de leur ministère? Ou encore, que se passera-t-il s'ils font des allégations d'actes fautifs à un autre organisme ou mécanisme de recours comme la vérificatrice générale?

Le Bureau ne peut actuellement protéger ces fonctionnaires contre les représailles car il ne peut le faire que si les personnes soumettent leur allégation directement au

*Il est nécessaire de calmer les craintes liées aux représailles en établissant une protection statutaire efficace, parti-culièrement en ce qui concerne les divulgations d'actes fautifs qui ont pour victimes d'autres individus ou qui vont à l'encontre de l'intérêt public.*

Manifestement, les fonctionnaires doivent faire preuve de beaucoup de courage et d'engagement à l'égard de l'intérêt public lorsqu'ils divulguent un acte fautif grave, particulièrement lorsqu'ils savent qu'ils courent le risque, réel ou perçu, de subir des représailles sans pour autant tirer avantage de leur geste. Il est incontestable que l'institution responsable doit fournir des incitatifs et reconnaître le service qui est rendu au public, notamment en offrant une protection efficace contre les représailles.

On peut faire valoir qu'il n'existe actuellement pas d'incitatif ou de reconnaissance publique pour les dénonciateurs (voir la section 3.5). Parallèlement, la perception généralisée, et pas nécessairement déraisonnable, est que les mesures de protection contre les représailles s'appuyant sur une politique gouvernementale sont peu susceptibles d'être efficaces.

Il est évident que le scepticisme à l'endroit de l'habileté du Bureau à offrir des mesures de protection efficaces est directement lié à une incertitude à propos de l'efficacité d'une politique par opposition à une loi et à l'indépendance et aux pouvoirs du BIFP. À ce titre, la peur des représailles – et le fait de douter qu'un organisme créé par une politique gouvernementale puisse contre les projets des personnes qui sont déterminées à exercer des représailles – représente probablement une autre raison pour recommander l'établissement d'un organisme créé par une loi.

Dans le secteur fédéral, il existe de nombreux antécédents en matière d'interdictions statutaires relatives aux représailles. Actuellement, cinq lois interdisent expressément l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs : la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la Loi sur la concurrence, le Code canadien du travail, la Loi sur la marine marchande du Canada et la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques. Même si elle n'est pas encore en vigueur, la Loi sur les produits antiparasitaires comprend également de telles interdictions, tout comme le projet de loi C-46, qui propose un amendement au Code criminel. (Voir la section 2.2 du présent rapport.)

## 2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs

Un gouvernement qui est déterminé à identifier et à traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique sans égard au lieu où ils se sont produits devrait habituellement fournir un écran élargi de protection contre les représailles. Plus la protection est restreinte et conditionnelle, plus cela risque de dissuader les personnes qui pourraient divulguer des actes fautifs. Par conséquent, il ne serait pas justifié de restreindre cette protection.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, un fonctionnaire qui allégué avoir été victime de représailles doit aussi avoir initialement divulgué au BIFP l'acte fautif qui a provoqué les représailles alléguées. Autrement dit, si un fonctionnaire fait une allégation d'actes fautifs à un gestionnaire ministériel ou à un agent supérieur, il ne peut pas subésequemment faire une allégation connexe de représailles au Bureau. De la même façon, on présume que les témoins d'une enquête sur des actes fautifs ouverte par un tiers sont dans l'impossibilité de se plaindre s'ils subissent des représailles à la suite de leur témoignage.

Le fait d'établir un lien entre la divulgation initiale de l'acte fautif et la plainte ultérieure concernant les représailles vise apparemment à assurer que les enquêtes sur les représailles se limiteront aux cas où la divulgation initiale est jugée de bonne foi.

Même si l'on peut croire que de telles divulgations sont faites par le truchement de mécanismes ministériels internes, il semble que ce ne soit pas toujours le cas. En réalité, les agents supérieurs des ministères qui ont la responsabilité d'examiner les divulgations d'actes fautifs indiquent qu'ils reçoivent rarement des rapports liés à des actes fautifs graves.

## 2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques

Tout mécanisme créé pour traiter des divulgations ou des allégations d'actes fautifs doit essentiellement offrir une protection efficace contre les représailles aux personnes qui font de telles divulgations ou allégations. La dénonciation comporte des risques réels et perçus. Le gouvernement a la responsabilité de réduire ces risques au minimum en interdisant clairement l'exercice de représailles et en fournissant des mesures de protection efficaces contre cette pratique. Les motivations et l'évaluation des risques et des avantages ne sont pas les mêmes pour les deux catégories de cas à divulguer : ceux qui concernent l'emploi et ceux qui sont d'intérêt public.

La Politique sur la divulgation interdit clairement les représailles exercées à la suite de la divulgation de bonne foi d'actes fautifs. Le Bureau estime qu'il s'agit là d'une responsabilité importante. Nous indiquons aux personnes qui nous demandent des renseignements ou qui divulguent des actes fautifs qu'elles bénéficient d'une protection contre les représailles qui s'appliquent aussi à leurs témoins. En outre, nous leur disons que les allégations de représailles feront l'objet d'une enquête toute aussi complète et rigoureuse que celle que nous réaliserons sur les allégations d'actes fautifs; nous les informons que cette mesure de protection est de durée illimitée et qu'elle s'applique même s'il s'avère après examen et enquête que les allégations ne sont pas fondées. Comme je l'ai mentionné dans la partie I du présent rapport, le Bureau n'a traité qu'un seul de ces cas. Nous avons tout de même dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à acquérir les connaissances nous permettant de comprendre la diversité et la subtilité des représailles et les compétences nécessaires à leur reconnaissance; nous avons aussi dû nous renseigner sur les institutions qui étaient les plus appropriées pour s'occuper de tels cas.

Tel que proposé plus haut, il est légitime et important de s'interroger sur les raisons qui ont fait qu'un nombre élevé de divulgations faites l'année dernière au BIFP visaient des activités faisant partie de la première catégorie – des cas liés à l'emploi, comportant une seule victime et ne concernant pas nécessairement un acte fautif – tandis que très peu d'allégations ont été rapportées dans la deuxième catégorie – des actes fautifs dont la victime est habituellement quelqu'un qui n'est pas le dénonciateur mais, à la limite, le public.

À mon avis, cela s'explique surtout par la possibilité de trouver un point d'équilibre entre la probabilité de subir des représailles et l'espoir de bénéficier d'un avantage personnel. Par exemple, si je crois être la victime d'une faute liée à l'emploi, il est possible que je sois prêt à courir le risque de subir des représailles parce que j'espère raisonnablement tirer un avantage personnel si le problème est examiné et réglé. Cependant, si je ne suis pas la victime de l'acte fautif, il est peu probable que je bénéficie de la réparation de l'acte en question. Par conséquent, il se peut que je ne sois pas prêt à subir des représailles parce que j'ai divulgué l'acte fautif. De plus, beaucoup de gens ne veulent pas prendre le risque de se faire traiter de traître, de lâcheur ou d'employé déloyal par leurs supérieurs et leurs collègues.



## 2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautive graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi

Les activités divulguées et faisant l'objet d'une enquête de la part du BIFP doivent concerner des actes fautive graves (comme le précise la *Politique sur la divulgation*), particulièrement un comportement ayant des répercussions importantes sur l'intérêt public. En règle générale, un comportement lié à une plainte ou à un grief dans le domaine de l'emploi, des ressources humaines, des droits de la personne, du harcèlement ou de la discrimination est davantage du ressort d'un autre mécanisme ou organisme. En l'absence de cas réels d'actes fautive – et en la présence de cas qui ne peuvent tout à fait être qualifiés d'actes fautive – tout mécanisme visant à accueillir et à traiter les cas réels ne servira pas son objet original.

Dans l'ensemble, les fonctionnaires pourraient être susceptibles de divulguer deux types d'activités au BIFP. Le premier s'applique aux différends liés à l'emploi dans le cadre desquels la personne estime qu'elle en est la victime, ou encore la bénéficiaire une fois que le différend est résolu. Même si ces cas sont importants et qu'ils méritent d'être traités, beaucoup d'entre eux, sinon la majorité, ne constituent pas des actes fautive, du moins pas en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Malgré cela, beaucoup de cas soumis au BIFP au cours de sa première année d'existence et par la suite font partie de cette catégorie.

La plupart du temps, ces cas sont traités plus efficacement par les organismes qui se spécialisent dans l'activité en question. Avec le consentement du dénonciateur, nous avons référé la majorité de ces cas à une entité mieux appropriée à leur résolution. Cela ne signifie pas que le Bureau refuse ces cas d'emblée. À quelques reprises, mon personnel a été en mesure de régler rapidement un problème d'emploi de longue date en demandant et en obtenant l'entière collaboration du décideur compétent.

Il arrive aussi que certains cas semblent, à priori, être liés à l'emploi et ne comporter qu'une seule victime. Toutefois, lorsqu'on les examine en profondeur, il devient manifeste que l'activité présumée peut souvent être classée dans l'une des quatre catégories d'actes fautive.

Un deuxième type d'activité présumée répond à la définition d'actes fautive mise de l'avant par la *Politique sur la divulgation*. Ces activités ont davantage de répercussions sur l'intérêt public car elle sont graves et nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère; elles nuisent à la mise en œuvre de programmes ou à la fourniture de services au public. Certains cas soumis au BIFP au cours de l'année écoulée présentaient des comportements présumés qui faisaient manifestement partie de cette catégorie. Ils ont tous nécessité de longues enquêtes complexes, mais n'ont pas nécessairement donné lieu à la découverte d'actes fautive. Ces cas sont manifestement couverts par le mandat du BIFP.

Malgré cela, assez peu de cas de divulgation de ce type ont été rapportés au BIFP. Comme je l'ai mentionné auparavant, il est impossible de connaître le nombre d'actes fautive graves survenant dans la fonction publique. Nous savons que des cas graves ont été découverts par les services de police et la vérificatrice générale. En outre, certains comités parlementaires ont allégué des actes fautive graves. De nombreux cas concernant des actes fautive graves commis au sein du gouvernement ont largement été relatés et analysés dans les médias et dans d'autres tribunes publiques. La question qui se pose est la suivante : pourquoi les employés qui étaient probablement au courant de ces activités n'ont-ils pas fait appel au BIFP?



**La plupart des divulgations  
étaient liées à l'emploi et  
non à des actes contraires  
à l'intérêt public.**

La deuxième réponse vise à combiner une approche législative à la promotion d'un « changement culturel ». Au lieu de simplement autoriser la divulgation d'actes fautifs, ce nouveau contexte culturel ferait la promotion de la dénonciation en tant que service méritoire en récompensant les employés qui s'acquittent de leurs engagements à l'endroit de l'intérêt public. Ici aussi, même de modestes progrès représenteraient une amélioration. Nous ne devons toutefois pas présupposer qu'un tel changement culturel se fera aisément, ni espérer qu'un grand nombre de gens s'adonneront à la dénonciation ou sous-estimer l'hésitation des institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis dans leur organisation (une condition préalable à la réciprocité à récompenser publiquement les employés qui divulguent des actes fautifs).

S'il est souhaitable de créer une loi sur la dénonciation, il faudrait se poser les questions suivantes à propos de tout organisme créé par une telle loi :

- Quelle forme prendrait-il?
- Quels seraient ses pouvoirs?
- En quoi consisterait sa structure?
- Quelle place occuperait-il au sein de la structure fédérale?

Je ne suggérerai que quelques réponses générales dans cette partie du rapport.

Selon moi, une mesure législative devrait être bien davantage que seulement quelques articles supplémentaires ajoutés à un autre projet de loi. La question est trop importante, délicate et compliquée pour n'être qu'un ajout, que ce soit au projet de loi C-25, comme cela a été proposé, ou à tout autre projet de loi. Si l'on juge qu'une loi est pertinente, et j'estime que c'est le cas, elle mérite alors un texte de loi entièrement consacré à cette question. Ce texte de loi devrait aborder en détail des aspects comme l'objet, le mandat, les pouvoirs, les procédures, les sanctions, les remèdes et les mécanismes de dénonciation et de supervision qui seraient propres à l'organisme ainsi créé.

Au moins deux observations d'ordre général peuvent être présentées. L'une s'applique à l'élaboration d'un mécanisme créé par une loi qui satisferait aux critères établis dans le rapport et qui fournirait les outils et les mesures de protection permettant une prestation de services efficace tout en inspirant le plus de confiance possible. L'autre consiste à établir et à imposer par voie législative un organisme qui est en accord avec le cadre distinct du gouvernement fédéral canadien, y compris avec son pouvoir législatif et exécutif de même qu'avec les différents secteurs de la « fonction publique ». Etant donné les objectifs et les besoins propres à un tel organisme, il sera peut-être nécessaire de faire preuve d'innovation.

Si les analyses et les propositions figurant dans le rapport sont accueillies favorablement, j'aurai comme priorité de continuer à travailler avec mes collègues afin de présenter un modèle précis et détaillé qui intègre les éléments découlant des critères mentionnés plus loin. Nous espérons que ces efforts pourront être réalisés en collaboration avec d'autres organismes, comités, groupes et individus intéressés, aussi bien dans le secteur public que privé.

*Si elle n'est pas assortie de structures efficaces, la promotion d'un changement culturel ne sera ni suffisante ni susceptible d'obtenir des résultats probants.*

des informations à propos d'une infraction qu'il croit que son employeur – ou un agent ou directeur supérieurs de l'employeur – a commis en violation d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral ».

Bien qu'il ait été placé dans le contexte de la fraude financière et du délir d'initié, on pourrait faire valoir que l'amendement a une application beaucoup plus vaste, particulièrement lorsqu'on considère la place qu'il occupe dans le *Code criminel*. Même s'il vise surtout les employés et les employeurs des sociétés, il est possible qu'un employé – y compris un employé de la fonction publique – se prévale de cet amendement si son employeur pose un acte qui va à l'encontre des lois provinciales ou fédérales. Si cela s'avère vrai, le projet de loi C-46 représente une confirmation de la part du gouvernement que la loi est un moyen approprié de protéger ceux qui divulguent des actes fautifs contre les représailles.

Il faut aussi souligner qu'il existe de nombreux précédents dans le secteur fédéral en ce qui a trait aux interdictions législatives s'appliquant aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs (voir la section 2.4 du présent rapport).

On pourrait penser qu'un récent amendement au projet de loi C-25, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, fournit une assise législative au BIFP. Ce n'est pas le cas. L'amendement reconnaît uniquement le droit du Conseil du Trésor d'élaborer une politique s'appliquant à la divulgation d'actes fautifs, conformément à son habileté à formuler des politiques. En fait, la *Politique sur la divulgation* et le BIFP qu'elle a établi existaient déjà.

Manifestement, une loi sur la dénonciation ne devrait pas être envisagée comme une solution à tous les problèmes. Effectivement, dans les pays qui comptent des organismes de dénonciation créés par une loi, la loi seule n'est pas toujours suffisante pour vaincre l'hésitation des employés à divulguer des actes fautifs. Même s'il est possible que la loi et d'application vigoureux, la peur ne disparaît pas entièrement. À différents degrés, d'autres facteurs influent sur la décision d'un employé de révéler un acte fautif. L'un de ces facteurs est l'hésitation généralisée que la plupart des gens manifestent à l'idée d'abandonner la sécurité de leur confort personnel au profit de l'intérêt public. Cette hésitation est accentuée par l'aversion pour le risque répandue chez les employés et les gestionnaires qui oeuvrent dans de grandes institutions très structurées et hiérarchisées comme la fonction publique.

Aussi bien dans le contexte gouvernemental que dans les entreprises, des exemples bien connus illustrent clairement que, peu importe les moyens offerts pour divulguer les actes fautifs et la solidité des outils et des garanties fournis en matière de protection contre les représailles, la dénonciation ne constitue pas toujours une bonne décision de carrière.

Je crois néanmoins que deux réponses peuvent être offertes.

Premièrement, les réalités immuables que j'ai mentionnées plus haut militent pour l'élimination de tout obstacle structurel favorisant ces peurs et hésitations naturelles. En outre, elles justifient l'établissement d'un organisme et de procédures efficaces qui offrirait suffisamment de garanties et de protection pour atténuer les réserves et les craintes, à défaut de les éliminer complètement.

Un autre élément qui dénote un scepticisme soutenu a été mis au jour en juin 2003, lors de la préparation du présent rapport. En réponse à une demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes concernant la conduite du Commissaire à la protection de la vie privée, l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a exprimé son inquiétude à propos de la protection des employés du Commissariat contre les représailles s'ils divulguaient des actes fautifs. L'AFPC était d'avis que, comme le BIFP est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale, il n'était pas en mesure de fournir une protection suffisante aux employés. Les dirigeants syndicaux ont effectivement dissuadé les employés de s'adresser au BIFP parce qu'ils estimaient que nous ne sommes pas, sur le plan juridique, habilités à protéger leurs membres contre les représailles.

L'Alliance a alors demandé au Sénat, qui étudiait la Loi sur la modernisation de la fonction publique, d'amender le projet de loi C-25 afin d'y ajouter une « une loi sur la dénonciation qui a du mordant ». Il est à noter que ce point de vue était partagé par le président du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

Quoi qu'on puisse penser de ce point de vue et de ce conseil, cette situation illustre clairement une réalité et une perception qui, à mon avis, sont peu susceptibles de changer. Elles gagnent plutôt de la force et doivent être prises en compte lors de l'évaluation du Bureau et de l'appréciation de toute réforme éventuelle.

L'examen d'entités semblables dans d'autres pays que le Canada révèle qu'il s'agit d'organismes indépendants choisis par leur gouvernement, leur parlement ou leur organe exécutif respectif et tenus de rendre compte à ces autorités. Leur mandat et la protection qu'ils offrent aux dénonciateurs sont établis par la loi. Le Canada fait exception à tous ces égards. Peu importe les forces et les faiblesses des pouvoirs et des mécanismes d'exécution offerts dans les autres pays, le simple fait qu'ils soient habilités par la loi, et donc en mesure d'offrir une protection juridique, leur confère beaucoup de crédibilité et d'autorité.

Une assise législative confère également un certain degré de stabilité et de continuité qu'il serait impossible d'obtenir autrement. Un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale peut être dissolu par une simple signature. Le fait de fonder le Bureau sur une assise législative serait l'expression la plus manifeste de l'engagement durable du gouvernement et du Parlement envers les valeurs d'un gouvernement honnête et ouvert. Comme il est fort probable qu'une assise législative permettrait au BIFP ou à son successeur d'accroître sa crédibilité et son efficacité, il est difficile de justifier l'absence de mesures en ce sens. L'application de certains des critères particuliers présentés ci-dessous semble étayer cette thèse.

Un développement important s'est produit après l'année à l'étude, le gouvernement a effectivement reconnu que les employés ont le droit d'être protégés par la loi contre les représailles exercées à la suite de la divulgation de comportements illicites dans leur milieu de travail. Le 12 juin 2003, le ministre de la Justice a déposé le projet de loi C-46, qui propose un amendement au *Code criminel* afin qu'il soit désormais illégal « de punir un employé, de le menacer, de l'intimider ou d'user de rétorsion à son égard s'il fournit

*Le seul fait qu'un organisme est créé par une loi et qu'il*

*est en mesure de fournir une protection juridique élargie lui confère de la crédibilité et de la stabilité, même s'il est rare qu'il soit nécessaire d'utiliser les moyens légaux dont il dispose.*

*Etant donné que le BIFP est un organisme interne créé par une politique gouvernementale, cela provoque un certain scepticisme à l'égard de son efficacité et de sa capacité à offrir une protection contre les représailles.*



## 2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale

Tout organisme du genre devrait fonctionner de façon autonome et être perçu comme une entité indépendante par une majorité de gens. Il ne devrait pas subir l'influence d'individus de ministères ou de différents paliers au sein du gouvernement en ce qui concerne l'acceptation ou le traitement des cas, ni être perçu comme subissant une telle influence.

La *Politique sur la divulgation* n'indique pas expressément que le BIFP est indépendant. Elle précise cependant que le Bureau est extramministériel et qu'il agit à titre d'entité neutre, ce qui le protège des interférences. Jusqu'à maintenant, personne n'a tenté d'influencer les décisions du BIFP de manière inappropriée. Si cela se produisait, le Bureau rejetterait cette tentative.

Aucun ministre ou sous-ministre, ni le greffier ou un ministre n'est autorisé à donner des conseils au BIFP au sujet des enquêtes ou des décisions relatives aux cas ni à réviser ces dernières. Bien que le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor joue un rôle important au sein du Conseil du Trésor et de la fonction publique, son mandat consiste à fournir des conseils et des services de soutien et d'interprétation des politiques aux administrateurs généraux et aux agents supérieurs des ministères. Il n'a pas de pouvoir décisionnel et ne joue pas un rôle consultatif auprès du Bureau. Le BIFP ne présente pas son rapport annuel au président du Conseil privé pour qu'il l'approuve, mais pour qu'il le dépose devant le Parlement.

*La perception tenace de faiblesse devient une réalité qui requiert de l'attention.*

Néanmoins, beaucoup de gens croient que, étant donné que le Bureau est un organisme gouvernemental créé par une politique du Conseil du Trésor et pouvant uniquement faire des recommandations non-exécutives aux sous-ministres, il n'a pas l'indépendance et l'efficacité requises pour bénéficier de la confiance des fonctionnaires. La perception est que seul un organisme réellement indépendant et créé par une loi peut offrir des services impartiaux, échapper aux interférences et assurer la mise en œuvre de ses conclusions et recommandations. C'est l'opinion des syndicats de la fonction publique et d'un grand nombre de députés et de sénateurs. C'est également ce qui a mené à l'élaboration de plusieurs projets de loi émanant de députés ou de sénateurs à propos de la dénonciation. (Pour une courte description de ces projets de loi, voir le résumé *Projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique* rédigé par David Johansen, Division droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 8 octobre 2002, LS-430F.)

Comme j'ai mentionné auparavant, je me suis donné comme priorité de faire connaître l'existence et le mandat du BIFP à grande échelle au sein de la fonction publique et du gouvernement et de justifier le mieux possible le statut et les procédures actuels du Bureau. Dès le départ, j'ai été persuadé que le BIFP possédait plusieurs points forts.

Étant donné que les membres des syndicats de la fonction publique forment le plus important groupe susceptible de faire des allégations d'actes fautifs, l'appui des dirigeants syndicaux est essentiel afin d'établir la crédibilité et l'efficacité du BIFP. Toutefois, malgré les discours présentes et les discussions avec des groupes syndicaux de tous les niveaux (à l'invitation de leurs dirigeants) et en dépit des relations cordiales qui nous unissent, il est manifeste que les dirigeants syndicaux de la fonction publique sont toujours déterminés à promouvoir la mise sur pied d'un organisme créé par une loi et indépendant du gouvernement. Ils soutenaient et défendaient ce point de vue bien avant la création du BIFP. (Par exemple, voir l'exposé de principe publié en 1994 par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : *Rompre le silence : le droit de savoir, de parler et d'entendre*).



# Partie II

## APPLICATION DE TESTS D'EFFICACITÉ AU BIFP

### 2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions

*Le mandat, les pouvoirs, la crédibilité et l'efficacité d'un organisme comme le BIFP doivent faire bonne figure à côté de ceux d'organismes similaires dans des juridictions différentes. Lorsque cela n'est pas le cas, on devrait sérieusement songer à entreprendre les réformes qui s'imposent, y compris à adopter une loi pour octroyer des pouvoirs plus vigoureux à l'organisme.*

Le BIFP termine actuellement une étude globale de comparaison avec des organismes étrangers qui enquêtent et qui traitent des cas de divulgation ou de dénonciation. Cette étude sera publiée sur le site Internet du BIFP dès qu'elle sera achevée.

En effectuant cette comparaison, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes :

- S'agit-il d'organismes créés par une loi ou par une politique gouvernementale (et s'ils ont été créés par une loi, sont-ils plus efficaces)?
- Comment sont-ils structurés?
- Quels sont leurs pouvoirs?
- Quels types d'actes fautifs sont-ils censés traiter (et quels types d'actes fautifs traitent-ils)?
- Qui a accès à ces mécanismes?
- Imposent-ils des exigences de base?
- Comment fonctionnent-ils?
- Leurs recommandations ou ordonnances sont-elles exécutées?

Lorsque certaines questions s'avèrent pertinentes pour le BIFP, nous en avons traité plus bas. Elles seront toutefois examinées plus en profondeur dans le prochain rapport annuel.

La plupart des autres organismes ou mécanismes étudiés avaient été créés avant le BIFP. Par conséquent, il est souvent possible d'utiliser leurs antécédents pour analyser les facteurs de réussite et d'échec. On peut soutenir que certains organismes présentent des carences dans un ou plusieurs domaines et que, dans certains cas, ces carences s'apparentent à celles du BIFP. Sept institutions dominantes de divulgation dans l'intérêt public sont en activité dans les pays suivants : Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Corée et Israël. Chacun de ces pays possède une loi qui régit les divulgations faites dans l'intérêt public. Cependant, bien qu'il soit nécessaire de prévoir un fondement légal pour ce type d'organisme, il est également manifeste que d'autres éléments de base doivent être présents.

*Les analyses et les propositions figurant dans le rapport ne s'appliquent qu'au BIFP ou à l'organisme qui lui succédera; elles ne visent pas les mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs.*

ce que le Bureau soit créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. De plus, une telle loi devrait assurer que le Bureau puisse fonctionner de manière indépendante et qu'il soit à distance du gouvernement, et qu'il rende compte au Parlement qui superviserait ses activités.

Ces recommandations et les propositions connexes ont un double objet. Le premier repose sur la perception généralisée et quelque peu imperceptible que, à moins que ces recommandations soient mises en œuvre, le Bureau ne bénéficiera pas de la crédibilité dont il a besoin pour promouvoir la divulgation des actes fautifs dans l'intérêt public.

Le second est lié à la preuve manifeste que si l'on n'isole pas le Bureau ou l'organisme qui lui succédera du gouvernement au moyen d'une loi et qu'on ne lui fournit pas des outils plus vigoureux, il est peu probable qu'il obtienne les résultats attendus. Les perceptions négatives ne constituent pas à elles seules un motif suffisant pour entreprendre une réforme. Cependant, lorsqu'on les associe à la preuve que lesdites perceptions ne sont pas tout à fait injustifiées, cela fournit une base et une raison qui méritent une attention soutenue.

L'autre mesure proposée permettrait au BIFP d'échapper aux restrictions qui lui sont imposées à titre d'organisme interne du gouvernement. Comme je le suggère plus loin dans le rapport, cette réalité explique en grande partie pourquoi le Bureau est ce qu'il est. Elle explique aussi pourquoi il est impossible de restituer et de reconstruire le Bureau selon les lignes directrices que je propose si le BIFP ou l'institution qui le remplacera ne peuvent se soustraire à l'influence du gouvernement. Nous sommes actuellement un organisme extraministériel, à demeurer au sein de la structure gouvernementale. pas justifié d'avoir recours à ces mêmes justifications pour obliger le BIFP, qui est un organisme extraministériel, à demeurer au sein de la structure gouvernementale.

Pour les raisons susmentionnées et d'autres motifs similaires, je souligne que les analyses et les propositions qui suivent s'appliquent uniquement au BIFP et à l'entité qui lui succédera ainsi qu'aux aspects de la *Politique sur la divulgation* qui concernent le Bureau. Elles ne touchent pas les instruments ministériels internes de divulgation des actes fautifs ou les aspects de la *Politique sur la divulgation* qui régissent ces instruments. Certains éléments pourraient tout de même s'appliquer à ces instruments internes, mais ce sont les ministères qui doivent en déterminer la pertinence dans leur propre contexte.

*divulgar*. Cette dernière précise que le rapport annuel du Bureau peut comprendre des recommandations visant à améliorer le processus. En outre, avant que j'accepte ce poste, on m'a assuré que le mandat et la structure du Bureau de même que la *Politique sur la divulgation* qui le régit n'étaient pas coulés dans le béton. Donc, si j'estime que des modifications doivent être apportées, je peux faire part de mon point de vue et on en tiendra compte.

Enfin, il est à noter qu'en juin dernier, lors de son témoignage devant un comité parlementaire examinant le projet de loi C-25, le ministre Robillard, qui est la présidente du Conseil du Trésor, a réitéré la volonté du gouvernement de réviser la *Politique sur la divulgation* en fonction des recommandations formulées dans le présent rapport annuel.

*Les propositions figurant dans le rapport ont pour objectif de contourner les obstacles structurels et comportementaux qui nuisent à la divulgation d'actes fautifs, à la réalisation d'enquêtes dans ce domaine et à la réparation des actes fautifs dans le secteur public.*

En ce qui a trait au nombre d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique, je désire faire deux observations : premièrement, je suis vivement impressionné par le nombre de fonctionnaires dévoués, responsables et qualifiés de tous niveaux que j'ai rencontrés au cours de la dernière année; deuxièmement, à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je n'occupe pas nécessairement un poste qui permet de connaître avec exactitude le nombre d'actes fautifs qui sont commis au sein de la fonction publique. Deux raisons expliquent cette situation.

D'une part, le BIFP est une entité essentiellement réactive, et non pas proactive. Le Bureau a le mandat d'enquêter uniquement sur les actes fautifs qui sont divulgués de bonne foi, qui sont crédibles et qui se classent parmi les quatre types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. D'autre part, beaucoup, sinon la majorité, des fonctionnaires sont peu susceptibles de faire des allégations d'actes fautifs au BIFP. Plusieurs raisons expliquent leur comportement :

- le manque de sensibilisation à l'égard de l'existence ou du mandat du BIFP;
- l'incertitude au sujet de ce qui constitue un acte fautif à signaler;
- la peur de représailles;
- les doutes à l'égard de la confidentialité;
- la perception que, parce que le BIFP est sous l'égide du Conseil du Trésor comme employeur et qu'il est un organisme créé par une politique gouvernementale plutôt que par une loi, il est peu probable qu'il soit neutre et efficace pour corriger les actes fautifs et imposer des mesures disciplinaires aux individus fautifs;
- dans certains cas, le choix d'utiliser des mécanismes ministériels internes pour signaler des actes fautifs.

Peu importe la nature et la portée des actes fautifs commis au sein de la fonction publique, nous devons employer tous les moyens possibles et raisonnables pour éliminer les obstacles à la divulgation et à la disposition des actes fautifs. Parallèlement, il est essentiel d'assurer que des protections efficaces contre les représailles sont offertes aux personnes qui divulguent des actes fautifs. Le Bureau ne pourra jouer le rôle de baromètre des actes fautifs au sein de la fonction publique que lorsque son existence et son mandat (peu importe la forme qu'il prendra) seront bien connus, qu'il sera facilement accessible et complètement outillé pour remplir son mandat et qu'il suscitera la confiance des fonctionnaires.

Comme je l'expliquerai plus loin dans le rapport, je recommande une réforme en profondeur de la structure, du mandat et des pouvoirs du BIFP ainsi que des aspects de la *Politique sur la divulgation* qui le régissent. La plus fondamentale de ces recommandations

## ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE ET UN REGARD VERS L'AVENIR

### INTRODUCTION

Les deuxièm, troisièm et quatrièm parties du rapport annuel comprennent mon évaluation du mandat et de l'efficacité du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ainsi que de certains aspects de la *Politique sur la divulgation* qui définissent le Bureau et qui s'y appliquent. Elle se termine sur une série de recommandations.

J'ai réalisé mon évaluation et formulé mes recommandations après avoir appliqué 13 tests, ou critères, au BIFP. Ces critères découlent de la profonde réflexion à laquelle mon personnel et moi nous sommes livrés pendant l'année en ce qui a trait aux éléments qui sont essentiels à l'efficacité et l'équité offerte par une institution idéale. Autrement dit, comment le Bureau, et ceux qui étudient le fonctionnement du Bureau et la *Politique sur la divulgation*, devraient-ils mesurer la réussite? Cette réflexion a été entrepris, et se poursuit, à la lumière de notre propre expérience et grâce à l'opinion exprimée par de nombreux autres intervenants canadiens et étrangers, y compris des individus qui oeuvrent dans des institutions semblables.

*Il est nécessaire de réaliser  
des réformes en profondeur  
en ce qui a trait à la structure,  
au mandat et aux pouvoirs  
du BIFP*


En outre, plusieurs événements et changements récents au sein du gouvernement ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations. Même si certains de ces événements ont eu lieu après la fin de l'année, nous estimons qu'ils sont trop importants pour être passés sous silence dans ce rapport.

Certaines des recommandations qui suivent sont fermes tandis que d'autres sont des propositions. Ces dernières devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration avant que je puisse les étoffer. Il s'agira d'une de mes priorités pour l'année en cours.

Néanmoins, même à cette étape (le BIFP a été créé en novembre 2001), nous sommes en mesure d'identifier quelques réussites et échecs, de repérer des obstacles auxquels il faudra s'attarder et de soumettre différentes réformes aux députés, aux sénateurs, aux ministres, aux fonctionnaires, aux syndicats de la fonction publique, au public de même qu'aux individus et groupes intéressés.

Manifestement, toutes ces parties donnent la priorité à l'établissement d'une institution accessible, crédible et efficace qui aura le mandat d'enquêter sur les allégations d'actes fautifs au sein de la fonction publique divulgués de bonne foi – un organisme habilité à imposer des mesures correctives et, au besoin, disciplinaires et ce, en temps opportun. Il est à noter que l'évaluation du mandat du Bureau et la recommandation d'améliorations liées à son fonctionnement sont expressément prévues dans la *Politique sur la*



An aerial photograph of a city, likely Geneva, showing a dense urban area with a prominent cable car system. The cable cars are suspended from a network of cables and are seen moving across the frame. The city below is a mix of modern and traditional architecture, with a large, modern building featuring a glass facade on the right. The overall scene is captured from a high angle, looking down at the city and the cable cars.

# Évaluation de la première année et un regard vers l'avenir

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

15 mai 2013

**Cas selon les ministères ou organismes  
au 31 mars 2003 :**

**Ministère ou organisme :**

Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	5
Commission canadienne des grains	3
Patrimoine canadien	1
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	1
Agence canadienne de développement international	1
Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration	1
Service correctionnel du Canada	21
Ministère de la Défense nationale	6
Ministère des Anciens combattants	2
Environnement Canada	2
Pêches et Océans Canada	6
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	1
Santé Canada	4
Développement des ressources humaines Canada	4
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	5
Industrie Canada	2
Ministère de la Justice	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1
Ressources naturelles Canada	2
Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	4
Gendarmerie royale du Canada	3
Statistique Canada	4
Cour suprême du Canada	1
Cour canadienne de l'impôt	1
Transports Canada	2
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest	1
<b>Total :</b>	<b>87</b>

consistaient les représentations présumées en conformité avec la *Politique sur la divulgation*. Premièrement, l'employé doit d'abord divulguer les actes fautifs à son supérieur, à l'agent supérieur de son ministère ou à l'agent de l'intégrité dans la fonction publique. Deuxièmement, même s'il n'est pas nécessaire que la divulgation d'actes fautifs soit fondée, elle doit être de bonne foi. Troisièmement, si la divulgation initiale s'avère être l'un des motifs des représentations, cela constitue des représentations (même si d'autres justifications ont été fournies pour la mesure disciplinaire). En ce qui concerne le cas à l'étude, nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agissait de représailles, surtout en raison du moment où la mesure disciplinaire a été appliquée et du fait qu'aucune preuve documentaire existante ne soutenait la prétention justifiant la mesure disciplinaire. Ce cas démontre bien qu'il est nécessaire que les gestionnaires sachent que la divulgation d'actes fautifs ne peut pas constituer un motif justifiant une mesure disciplinaire. S'ils se trouvent dans cette situation, ils devront plutôt démontrer que la divulgation interne n'est pas un facteur qui a justifié la mesure disciplinaire. Dans ce cas, nous avons recommandé de dédommager l'employé de toute perte subie en raison de la mesure disciplinaire.

Quelque peu liées aux allégations de mauvaise gestion, se trouvent un nombre de 29 allégations qui ont été faites en vertu de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. Les allégations comprenaient :

- le refus de respecter les exigences de la politique lors du traitement des plaintes;
- l'absence d'enquêtes appropriées;
- la partialité des enquêteurs du secteur privé rémunérés par le ministère ou l'organisme;
- l'insuffisance des remèdes lorsque la décision favorise le plaignant;
- l'exercice de représailles à la suite d'une plainte.

Comme il existe un recours pour de telles allégations, nous réitérons habituellement les employés à leur coordonnateur ministériel ou à leur syndicat afin qu'ils puissent, le cas échéant, formuler un grief. Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé, certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir.

## Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

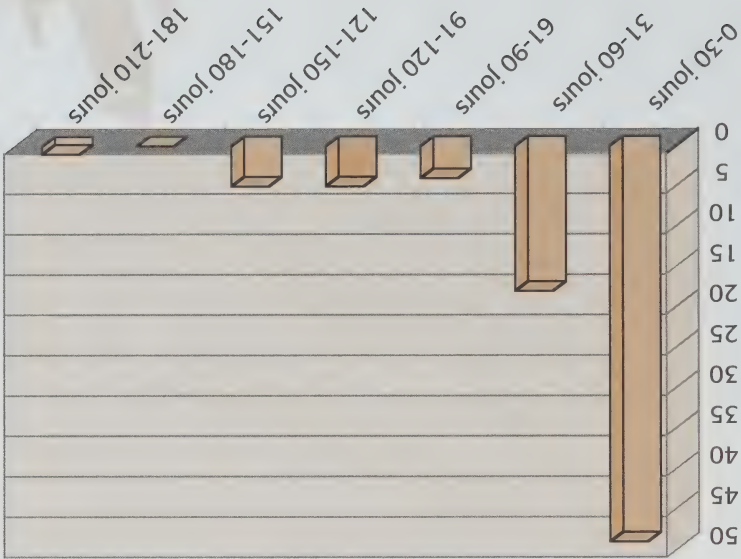
Aucun cas n'a été rapporté par un fonctionnaire dans cette catégorie.

## Protection contre les représailles

*La Politique sur la divulgation* indique que le Bureau doit protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations de bonne foi à propos d'actes fautifs.

Bien que cela n'ait pas fait l'objet d'une allégation en tant que telle, le Bureau a découvert un cas de représailles alors qu'il enquêtait sur une autre affaire. Comme il s'agissait du premier cas à survenir dans ce domaine, nous avons dû déterminer en quoi

## Durée du traitement des cas en date du 31 mars 2003



Genevieve Chiu

Étudiante de recherche en droit

Les cas plus complexes qui ont été déferés au BIFP avaient trait à la Politique sur les marchés de l'Etat. Certaines questions ont été soulevées au sujet de l'application de ladite politique. Par exemple, une allégation indiquait que la décision de conclure un marché de service constituait un usage abusif des fonds publics car les fonctionnaires étaient en mesure de fournir un meilleur service. Il a aussi été allégué que le fait de modifier le champ d'application d'un marché pour prévoir l'établissement d'une stratégie paratégoriale ne représentait pas un usage approprié des fonds. Dans le cas en question, nous avons découvert qu'en fusionnant plusieurs marchés régionaux pour en obtenir un seul, le ministère avait réduit les pratiques non efficaces, le manque de continuité de la part des fournisseurs et le fardeau administratif lié à la gestion de marchés multiples. On nous avait demandé de déterminer si les normes de service et les résultats étaient satisfaisants et nous avons conclu que c'était le cas.

Dans un cas, nous avons découvert qu'un employé faisait un usage abusif des biens publics. Comme cette affaire a été signalée au Bureau de façon anonyme, la méthode employée a été quelque peu différente. Après avoir examiné et évalué la correspondance et les preuves à l'appui, nous avons découvert qu'il y avait matière à réaliser une vérification approfondie. Suite à une rencontre consacrée à ce cas, le ministère a accepté d'entreprendre une vérification et de rendre compte de ses conclusions au Bureau. En plus de présenter ses constatations relatives aux actes fautifs au Bureau, le ministère a assuré que les pertes seraient recouvrées et que des mécanismes avaient été mis en place afin d'éviter que la situation se reproduise. Aucune accusation n'a été déposée au criminel.

Dans l'ensemble, notre travail dans cette catégorie nous a permis d'apprendre que les gestionnaires et les employés que nous avons rencontrés connaissaient les politiques et les instruments de délégations d'autorité qui régissent l'utilisation des fonds et des biens publics. De plus, lorsque des cas d'actes fautifs ont été mis au jour, des mesures correctives ont rapidement été apportées.

### Cas flagrant de mauvaise gestion – 17 cas

Nous avons traité 17 cas dans cette catégorie. En raison de la nature subjective de cette catégorie, il est plus difficile de réaliser des enquêtes et des évaluations. Deux questions se posent lorsqu'on évalue une allégation de cas flagrant de mauvaise gestion : S'agit-il de mauvaise gestion? Est-ce un cas flagrant?

Les allégations faites dans cette catégorie comprenaient des demandes d'examen touchant des cas qui avaient déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral, ou par la cour. Même si nous avons étudié les procédures pour en apprendre davantage au sujet des cas, nous n'avons pas poursuivi notre enquête car un organisme créé par une loi s'était préalablement penché sur ces affaires et avait tiré des conclusions relevant de sa compétence.

Comme je l'ai mentionné plus haut, plusieurs employés ont communiqué avec le Bureau afin de nous faire part de leurs inquiétudes concernant la gestion du milieu de travail. Afin d'étayer leurs allégations, ces employés ont souvent fait valoir que le refus de respecter les politiques relatives à la prévention du harcèlement ou à la dotation équivalait à un cas flagrant de mauvaise gestion. Avec le consentement des employés, ces allégations ont été référées à des mécanismes plus appropriés.



Tammy Calleja  
Réceptionniste / Adjointe  
Présentement Administrative



## 1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs)

### Violation d'une loi ou d'un règlement – 24 cas

Depuis sa création, le Bureau a reçu, dans 24 cas, des allégations concernant la violation d'une loi ou d'un règlement. Parmi ces 24 cas, il y avait des allégations rattachées à un mécanisme d'examen ou de recours pouvant être utilisé par l'employé. Les cas en question concernaient des plaintes relatives à la Loi canadienne sur les droits de la personne ou à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Comme un mécanisme de recours existait déjà, les employés ont été orientés vers l'organisme pertinent, s'ils n'avaient pas déjà considéré cette possibilité.

Nous avons également traité des allégations indiquant qu'un ministère ou organisme donné n'appliquait pas le cadre réglementaire qui régit son fonctionnement de manière appropriée. Un de ces cas concernait l'application de la Loi sur les aliments et drogues et du règlement connexe. Le Bureau a commencé son enquête par un examen en profondeur de la loi, des politiques et des lignes directrices relatives au domaine où le cas s'est produit. Nous avons aussi tenté de mieux comprendre les questions scientifiques soulevées dans le cadre cette affaire ainsi que les processus et pratiques de gestion en cause. Le fait d'apprendre comment l'organisme de réglementation appliquait la loi et quelle était la démarche utilisée pour traiter les cas concrets nous a permis d'établir si l'instrument de délégation et la nature du pouvoir discrétionnaire avaient été appliqués de manière appropriée. Après une enquête approfondie, nous avons conclu que le ministère avait appliqué sa réglementation de manière appropriée. Nous avons toutefois suggéré au ministère de poursuivre ses efforts dans le but de moderniser et d'améliorer la communication avec les employés, les sociétés qu'il régit et le public.

D'autres cas concernaient plus d'une catégorie d'actes fautifs. Par exemple, une allégation indiquant que des violations de la Loi sur les biens de la Couronne avaient été commises dans un ministère équivalait à une allégation d'usage abusif de fonds ou de biens publics. Avant d'être en mesure de déterminer si le cas constituait véritablement un usage abusif de fonds ou de biens publics, nous avons examiné la loi et les politiques connexes afin d'établir quels étaient les protocoles appropriés. Le fait de nous renseigner sur le ministère visé en consultant des documents, en réalisant des entrevues et en nous rendant sur place nous a permis de mieux évaluer les activités faisant l'objet de l'allégation d'actes fautifs. Dans le cas en question, il était nécessaire de comprendre et d'évaluer des accords de partenariat avec le secteur bénévole. En réalité, la personne qui avait allégué les actes fautifs ne connaissait pas certains aspects des accords de partenariat. À la fin de cette longue enquête, nous avons conclu que les pratiques mises en œuvre par le ministère et ses partenaires étaient exemplaires. À vrai dire, ce programme national offrait non seulement des avantages à la fonction publique, mais profitait aussi à l'ensemble de la population canadienne et à l'environnement.

On n'a pas constaté d'acte fautif dans cette catégorie.

### Usage abusif de fonds ou de biens publics – 6 cas

Six cas se sont classés dans cette catégorie; ils étaient notamment liés à l'examen des décisions opérationnelles, à l'application de la Politique sur les marchés de l'État, à l'utilisation des téléphones cellulaires et aux voyages effectués par les employés du gouvernement.

Étant donné que la gestion des fonds et des biens est normalisée à l'échelle de la fonction publique, il a été plus simple de réaliser des enquêtes sur ces cas. Bien qu'il soit important de bien connaître la politique ou la directive visées, nous avons traité chaque cas en examinant les exigences de la politique puis en évaluant l'allégation et les éléments de preuve afin d'établir s'il y avait eu usage abusif.

Judith Buchanan  
Enquêteuse principale



L'activité visée constitue bien un acte fautif. Le temps consacré à chaque cas varie de quelques jours à six mois. Lorsque le cas est clos, un rapport écrit est remis à l'organisme visé et à l'employé qui a fait l'allégation.

Cette méthode nous permet d'assurer le respect des exigences de la politique :

- établir s'il existe des motifs suffisants pour adopter d'autres mesures;
- ouvrir une enquête au besoin;
- revoir les résultats de l'enquête;
- rédiger des rapports et faire des recommandations à l'administrateur général sur la manière de traiter la divulgation ou les mesures correctrices à prendre;
- dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.

## 1.6 Statistiques sur les cas

### DOSSIERS OUVERTS PENDANT LA PÉRIODE SE TERMINANT LE 31 MARS 2003

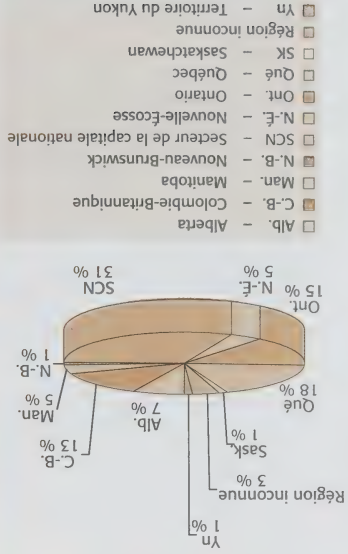
18	• Organismes non visés par la LRTP* 1.1
87	• Cas donnant lieu à une enquête
20	• Dossiers clos après examen préliminaire
18	• Cas référés à un autre organisme
2	• Cas hors compétence**
62	• Dossiers clos après examen et enquête
47	• Cas référés
8	• Allégation(s) non fondée(s)
7	• Cas hors compétence
5	• Enquêtes ouvertes et non terminées au 31 mars 2003

\* Lot sur les relations de travail dans la fonction publique, partie I de l'annexe 1  
 \*\* « Cas hors compétence » s'applique aux cas dans le cadre desquels la personne qui divulgue les actes fautifs n'est pas un employé de la fonction publique, aux cas qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la politique ou aux cas qui ont déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral ou la cour.

### Cas classés selon les catégories d'actes fautifs

24	Violation d'une loi ou d'un règlement
6	Usage abusif de fonds ou de biens publics
17	Cas flagrant de mauvaise gestion
0	Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement
29	Harcelement, abus de pouvoir, conflit de relations interpersonnelles
11	Autres
87	TOTAL :

### Cas selon les régions





## 1.5 Gestion de cas Notre approche

Nous avons répondu à de nombreux appels et à un grand nombre de lettres de la part d'employés qui voulaient obtenir des conseils ou qui désiraient faire des allégations d'actes fautifs. Chaque cas de divulgation a été assigné à un enquêteur principal aux fins d'examen. La première étape consistait à évaluer si l'organisme visé par l'allégation se retrouve dans notre champ de compétence. Ensuite, chaque allégation a été étudiée afin d'établir s'il existait un mécanisme de recours mieux approprié pour l'emploi, particulièrement lorsque la question était liée aux ressources humaines ou à l'emploi.

En ce qui concerne les cas relevant de notre compétence, le Bureau a adopté une méthode de gestion de cas dynamique. Nous avons intégré des principes conventionnels de gestion de cas à des techniques de règlement des différends plus polyvalentes, comme la détermination des faits et la médiation. Après avoir consulté l'employé pour déterminer si l'allégation était de notre ressort, nous avons obtenu des renseignements additionnels et de la documentation de la part dudit employé. Cela nous a permis de mieux comprendre le contexte dans lequel les prétendus actes fautifs ont été commis et de choisir la ligne de conduite la plus pertinente.

Il est souvent nécessaire d'effectuer des recherches dans le domaine dans lequel ont été commis les prétendus actes fautifs. Il faut parfois réaliser une analyse en profondeur pour déterminer de quelle façon les lois, les règlements ou les politiques s'appliquent. Il faut ensuite évaluer l'étendue du pouvoir discrétionnaire, établir la nature de l'acte fautif et découvrir s'il existe d'autres recours. Chaque cas a été présenté, examiné et évalué lors d'une de nos réunions hebdomadaires de gestion de cas afin de décider des étapes à mettre en œuvre. Tous les membres du personnel, moi compris, participent à ces réunions hebdomadaires. Tous les participants contribuent à la discussion portant sur les cas à l'étude.

Dès le début d'une enquête approfondie, j'avise habituellement l'administrateur général et lui demande la collaboration de son ministère. Pendant le déroulement de l'enquête, l'enquêteur principal chargé du cas communique avec le ministère afin de solliciter son point de vue. L'enquêteur peut également demander des renseignements et des documents additionnels. Ces informations sont examinées et évaluées pour établir si



## Normand Desjardins Enquêteur principal



possibilités et des défis liés à la *Politique sur la divulgation* et au Bureau de même que des obstacles structurels et comportementaux réels ou perçus à la dénonciation dans la fonction publique.

Parmi les personnes que mon directeur exécutif et moi avons rencontrées afin de solliciter leur opinion et de promouvoir le Bureau, il y avait de nombreux sénateurs et députés. Certains d'entre eux ont joué un rôle clé dans la formulation des projets de loi concernant la dénonciation émanant des députés et sénateurs. D'autres ont apporté une importante contribution à la lutte contre la corruption au sein du gouvernement dans le contexte des associations nationales et internationales.

Divers individus et groupes universitaires et professionnels du Canada et de l'étranger ont manifesté un intérêt marqué à l'égard du Bureau. Un exemple à souligner a été la visite d'une journée et l'échange que notre Bureau a réalisé avec les dirigeants d'un organisme relativement similaire de la République populaire de Chine en septembre 2002. Cet échange a été intéressant pour les deux parties car il a entre autres permis de mieux comprendre la façon dont les différences culturelles et historiques influent sur ce type d'institution. Nous avons toutefois remarqué un point commun : la notion que tous les membres des institutions publiques ont la responsabilité de contribuer à la divulgation et à la réparation des actes fautifs et de la corruption au sein de leur organisme.

À Ottawa, en octobre 2002, mon directeur exécutif a eu le privilège d'agir à titre d'observateur officiel lors de la création de la GOPA (Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption). Cette importante initiative est attribuable aux efforts assidus et à la direction de John Williams, député et président du Comité permanent des comptes publics. Le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international a invité le Bureau à se joindre à la délégation canadienne qui s'est rendue en mai 2003 à la Conférence internationale de lutte contre la corruption de Séoul, en Corée du Sud. Non seulement avons-nous eu la possibilité de participer à la conférence en tant que telle, mais nous avons aussi noué des relations avec de nombreux délégués internationaux afin d'approfondir les questions qui sont directement liées au mandat du Bureau.

Je ne me berce pas d'illusions à propos de la notoriété du Bureau au sein de la fonction publique. Malgré toute la publicité et toutes les consultations faites jusqu'à maintenant, nous n'avons pas encore réussi à surmonter des défis comme la taille et la dispersion géographique de la fonction publique, les différents mandats des nombreux ministères gouvernementaux et l'énorme quantité de renseignements et de documents reçus par les fonctionnaires. Nous devons manifestement continuer d'accorder la priorité à nos activités de communication.

L'accès au BIFP est une priorité depuis la création du Bureau. Notre adresse postale, nos numéros de téléphone – y compris un numéro sans frais – nos numéros de télécopieur, nos adresses de courriel et notre site Internet sont tous des voies de communication qui permettent d'obtenir des informations et des conseils et qui peuvent être utilisées par les fonctionnaires pour divulguer des actes fautifs.

Le site Internet fournit aux employés de la fonction publique, au public et à d'autres personnes des renseignements à propos du Bureau, des explications à propos de nos procédures de gestion de cas, des discours, des documents de recherche et des politiques connexes. Il offre également une option « Communiquer avec nous » pour les demandes de renseignements généraux et les personnes qui souhaitent communiquer avec le Bureau.



et des compétences particulières, je serais hautement intéressé à collaborer avec eux lors de situations précises afin d'identifier et de traiter des cas donnés d'allégations d'actes fautifs. En outre, il serait dans l'intérêt de tous que les cas reçus par le Bureau puissent être référés à un organisme qui se spécialise dans l'activité en question.

Un des nombreux avantages tirés de ces rencontres a été la possibilité de mieux comprendre le fonctionnement de ces organismes et les mécanismes qu'ils emploient au moment où le Bureau tentait d'élaborer et de perfectionner ses propres procédures. En ce qui concerne la communication et la consultation, un autre groupe cible était les dirigeants des syndicats de la fonction publique. Dès le départ, mon personnel et moi avons rencontré plusieurs de leurs groupes de direction, de leurs groupes constitutifs et de leurs délégués. Nous avons également été invités à prendre la parole à l'occasion de quelques réunions régionales tenues au pays.

Les dirigeants syndicaux étaient tous ouverts, sincères et prêts à entamer le dialogue. Cela représente un progrès sensible car beaucoup de ces dirigeants appuient un organisme de dénonciation pour la fonction publique créé par une loi et indépendant du gouvernement et qu'ils font généralement preuve de scepticisme à propos de l'éventuelle efficacité du Bureau, qui s'appuie sur une politique gouvernementale. Manifestement, étant donné leur influence et leur rôle de chefs de file, le soutien que ces dirigeants syndicaux peuvent apporter au Bureau est d'une très grande importance. J'aborderai à nouveau ce point dans la seconde partie du rapport.

En plusieurs occasions, mon personnel et moi avons rencontré des gestionnaires et des cadres supérieurs de la fonction publique, y compris les membres du conseil d'administration de l'APEX (Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada). Nous avons accepté des invitations de cadres de la fonction publique pour prendre la parole lors de réunions des conseils régionaux du gouvernement fédéral. Ces réunions se sont révélées être d'excellentes tribunes pour discuter des



Visite de membres du State Bureau for Letters and Calls, République populaire de Chine

Plusieurs priorités et principes nous ont guidés lors de la réalisation de ces premières activités, notamment la nécessité d'être prêts le plus rapidement possible. Il était donc impératif de trouver des enquêteurs et un administrateur aux compétences éprouvées. Nous estimions que si une formation complémentaire s'avérait nécessaire, cela retarderait le lancement de nos activités. Les postes ont été annoncés à l'échelle nationale et nous avons reçu plus de 60 demandes d'emploi. En moins de deux mois, nous avons organisé les entrevues et embauché le personnel. Je suis fier de souligner que le personnel embauché dans le cadre de ce processus possède des qualités de premier ordre, aussi bien sur le plan personnel que professionnel.

Lors des premières étapes de mise en œuvre, nous avons aussi tenu compte d'un autre principe directeur : nous nous sommes assurés de faire tout ce qui était en notre pouvoir pour garantir, protéger et promouvoir la nature indépendante du Bureau. Pour des raisons qui sautent aux yeux, le Bureau doit – et vise à – demeurer libre de tout lien avec les ministères fédéraux, tout particulièrement avec l'employeur, le Conseil du Trésor et son Secrétariat. En conséquence de ces priorités :

- on m'a donné carte blanche pour la sélection du personnel sans que je subisse de pressions ou que l'on interfère avec mes décisions;
- j'ai choisi des locaux à bureaux dans un bâtiment non gouvernemental;
- j'ai fourni aux fonctionnaires des moyens directs et sécurisés de communiquer avec le Bureau, que ce soit par courriel, par téléphone ou par la poste;
- dans le cadre d'une entente de services contractuels conclue avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, j'ai mis sur pied un réseau informatique et de communication sécurisé et autonome afin d'appuyer les activités du Bureau;
- j'ai créé le poste de conseiller juridique interne;
- j'ai obtenu de la part de la présidente du Conseil du Trésor le pouvoir délégué de traiter les demandes touchant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de façon exhaustive et indépendante lorsque ces demandes concernent des informations figurant dans nos dossiers;
- plus important encore, j'ai exprimé notre intention de ne pas accepter de directives ou d'interférences en ce qui a trait aux enquêtes et au traitement des cas.

#### 1.4 Publicité et accès au Bureau

Depuis ma nomination, les membres du personnel et moi avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à faire connaître l'existence et le mandat du Bureau de même que les moyens d'y accéder. Étant donné que les sous-ministres jouent un rôle de premier plan et doivent favoriser la divulgation des actes fautifs et l'enquête sur ces derniers – et qu'ils donnent suite aux recommandations visant à corriger la situation – ils représentent, depuis la création du Bureau, un groupe cible pour la diffusion d'informations nous concernant. J'ai rencontré des sous-ministres et je leur ai parlé individuellement et en groupe; à plusieurs reprises, je leur ai aussi fait parvenir des nouvelles de nos progrès. Tous ceux à qui j'ai parlé m'ont promis leur coopération.

Dès ma nomination, j'ai commencé à rendre visite aux dirigeants de nombreux autres organismes gouvernementaux, dont ceux de recours, et à les inviter dans nos bureaux. J'avais deux raisons de le faire. La première consistait à les informer de la nature du Bureau et des services qu'il offre; la seconde était de pouvoir en apprendre davantage au sujet de leur mandat et procédures. Je ne désire pas reproduire ce que d'autres organismes ont le mandat de faire. Cependant, comme ils possèdent des orientations



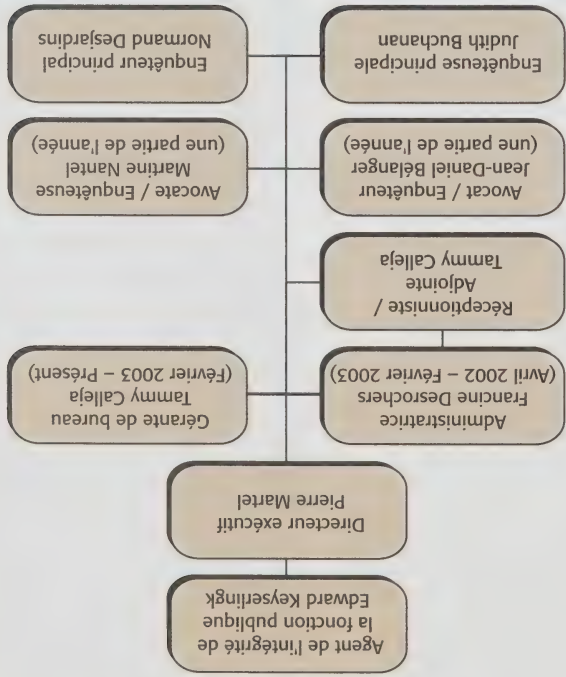
Francine Desrochers  
Administratrice

(Avril 2002 – Février 2003)



Jean-Daniel Belanger  
Avocat / Enquêteur

## Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



Il est à noter que, dans certains cas, les éléments confidentiels – comme l'identité de la personne qui a divulgué les actes fautifs présumés – sont déjà connus au sein du ministère où oeuvre ladite personne s'il s'agit d'une affaire publique et de longue date. De plus, malgré les efforts déployés pour assurer la confidentialité, il est possible que l'identité de la personne soit connue en raison de la nature des questions que les enquêteurs posent au personnel du ministère et aux témoins.

### 1.2 La compétence du Bureau

La compétence du Bureau de l'intégrité de la fonction publique et l'accès à ce dernier s'appliquent uniquement aux employés de la fonction publique travaillant dans les ministères et organismes énumérés dans la partie 1 de l'annexe 1 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Ces personnes et ces institutions sont du ressort du Conseil du Trésor, qui est l'employeur. Les employés des organismes indépendants n'ont pas accès aux services du Bureau. En réalité, cela signifie que moins de la moitié de l'ensemble des employés du gouvernement fédéral est autorisée à divulguer des actes fautifs au Bureau en étant protégée contre les représailles.

### 1.3 La création du Bureau

Dès ma nomination, qui est entrée en vigueur le 30 novembre 2001, et jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2002, date à laquelle nous avons commencé à enquêter sur des cas d'actes fautifs signalés, de nombreuses tâches ont dû être exécutées afin de mettre le Bureau sur pied. Pour réaliser ces tâches, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur l'aide professionnelle et la coopération sans réserve du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ma première tâche a été d'embaucher un directeur exécutif. Cela fut l'une de mes décisions les plus éclairées.

Ensemble, nous nous sommes couragementement attaqués à une tâche colossale : trouver des locaux, aménager le Bureau de manière à répondre à nos besoins, embaucher du personnel qualifié et dévoué et prendre l'initiative de faire connaître l'existence et le mandat du Bureau.

Au départ, le Bureau comptait sept employés : moi-même, un directeur exécutif, trois enquêteurs, une administratrice et une réceptionniste. Étant donné la nécessité de faire appel à un conseiller juridique, un des postes d'enquêteur a été combiné à celui d'avocat-conseil. Le plan de dotation initial prévoyait que toutes les enquêtes seraient réalisées par des tiers choisis et mis sous contrat par moi. Les agents étaient censés agir à titre d'analystes qui accueilleraient les enquêtes. J'ai plutôt décidé que, dans la plupart des cas, le personnel mènerait les enquêtes. Non seulement cela permet-il de réaliser les enquêtes à l'interne, cela contribue également à approfondir nos compétences, la synergie de notre équipe ainsi que notre collaboration et à accroître la confidentialité. Du point de vue de la collaboration aux cas et du moral de l'équipe, cette méthode s'est révélée très efficace. Elle assure également que l'examen des cas se fait d'une manière uniforme et équitable.





En ce moment, le Bureau n'est pas un organisme d'enquête établi par une loi. Si c'était le cas et, de surcroît, si le Bureau était un organisme d'enquête précis par un règlement, il pourrait se soustraire à son obligation de répondre à une demande de renseignements relative à une enquête.

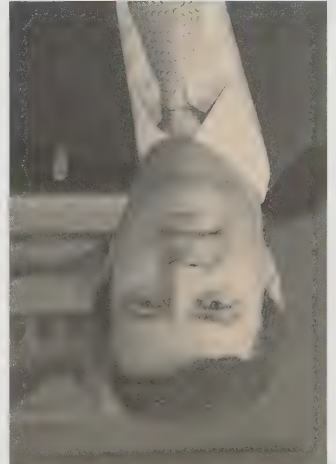
Nous garantissons aux fonctionnaires qui retiennent nos services que le Bureau ne révélera pas volontairement de renseignements confidentiels. Nous communiquerons ces informations uniquement si nous devons le faire en vertu de la loi ou si les règles de justice naturelle s'appliquent. À l'instar de la plupart des organismes de même nature, le Bureau est susceptible de recevoir des demandes de renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. D'autre part, nous pouvons protéger les informations confidentielles, notamment l'identité des parties, si la divulgation de ces informations risque de causer un préjudice. Nous sommes en mesure de protéger les renseignements confidentiels lors du déroulement d'une enquête.

Une obligation importante figure dans le mandat du Bureau : assurer la confidentialité de la personne qui divulgue les actes fautifs et de toute autre partie en cause. Il est donc manifeste que toutes les parties accordent une grande importance à la confidentialité.

Depuis la création du Bureau, j'ai donné la priorité au développement de l'expertise liée à la reconnaissance et la réalisation d'enquêtes sur les représailles par le BIFR. Les représailles peuvent prendre des formes diverses : cela peut aller de l'ostracisme à la réprimande, et même pire. En outre, les représailles ne sont pas nécessairement manifestes ou immédiates. Par exemple, on est en présence de représailles même lorsque la dénonciation n'est qu'un des motifs qui entraînent les moyens de pression au travail. Une documentation abondante et un ensemble de cas rapportés dans de nombreuses juridictions ont traité de tous les aspects des représailles. Afin que moi et mon personnel puissions agir plus efficacement en ce qui a trait à la reconnaissance et au redressement des représailles, j'ai récemment demandé un rapport circonstancié à ce sujet. Le rapport final sera affiché sur le site Internet du BIFR.

**Aucun employé ne sera assujéti à des représailles pour avoir fait une divulgation conformément à la Politique sur la divulgation.**

Pierre Martel  
Directeur exécutif



services et mon Bureau agit en conséquence. Le corps de la Politique sur la divulgation indique que le Bureau doit aider les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Une des obligations principales du Bureau est de protéger contre les représailles toute personne qui souleve une allégation de bonne foi à l'égard d'actes fautifs. Dans toute institution, la peur des représailles est probablement le plus important obstacle à la divulgation des actes fautifs ou, comme elle est souvent appelée, la dénonciation. La fonction publique ne fait pas exception. La Politique sur la divulgation énonce clairement que les représailles sont interdites. Selon la politique, il s'agit d'un engagement essentiel et d'une déclaration de principe de la part du gouvernement. Il est aussi nécessaire de déterminer si les mesures de protection et les incitatifs actuels sont suffisants. Ces questions sont abordées et étudiées dans la seconde partie du rapport.



## 1.1 Le mandat

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale et qui a été établi en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la politique et ma nomination sont entrées en vigueur. Le Bureau a commencé en avril 2002 ses activités. La *Politique sur la divulgation* prése le mandat et les procédures du Bureau. Dans le cadre du présent rapport, je feral uniquement mention des points pertinents de la *Politique sur la divulgation* et des caractéristiques propres au Bureau. (L'annexe A résume les responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.)

Le BIFP a été mis sur pied comme une alternative aux mécanismes ministériels internes – qui ont également été mis en place conformément à la *Politique sur la divulgation* – dans le but de divulguer, d'examiner et de faire enquête sur les actes fautifs. Les gestionnaires repésentent l'un de ces mécanismes ministériels internes, tout comme les agents supérieurs désignés, qui sont nommés par l'administrateur général de chaque ministère et doivent lui rendre compte.

Le mandat et les priorités du BIFP consistent à :

- fournir une alternative extramministérielle pour les mécanismes internes de divulgation;
- assurer un fonctionnement autonome dans la gestion et la disposition des cas sous enquête sans être subordonné à l'influence des ministères ou de toute autre entité;
- accepter et enquêter sur toute allégation crédible et de bonne foi soulevée par un fonctionnaire à l'égard d'actes fautifs visés par la politique et commis au sein de la fonction publique;
- enquêter sur les allégations d'actes fautifs d'une façon neutre, globale, confidentielle et équitable pour toutes les parties, y compris l'individu présumément fautif;
- protéger les individus qui divulguent des actes fautifs au Bureau contre les représailles;
- communiquer les conclusions et les recommandations aux administrations gérées afin qu'ils prennent des mesures réparatrices et correctives et, si cela s'avère nécessaire, disciplinaires;
- aviser le greffier du Conseil privé de toute réponse ministérielle insuffisante ou tardive.

**La *Politique sur la divulgation* définit les actes fautifs comme un acte ou une omission concernant :**

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Pour le Bureau et pour les fonctionnaires, une question est extrêmement importante : les employés ont-ils accès au Bureau de manière directe, sans conditions préalables? Même si la *Politique sur la divulgation* présente certaines ambiguïtés et incohérences à ce sujet (voir la partie II), j'estime qu'elle vise à permettre un accès direct à nos

Edward Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de  
la fonction publique





La première partie du présent rapport contient surtout des informations descriptives. Elle comprend un compte rendu du mandat du Bureau, les étapes et les priorités relatives à sa mise sur pied, la façon dont on a annoncé sa création et la possibilité d'y avoir accès, les types d'actes fautive présumés rapportés au Bureau et les processus employés pour gérer et rendre compte de ces cas.

Les deuxième, troisième et quatrième parties évaluent la structure et le mandat du Bureau ainsi que la *Politique sur la divulgation* à la lumière de l'expérience acquise par le Bureau au cours de sa première année d'existence. Elles comprennent également des analyses et des recommandations. Bien que plusieurs des recommandations soient fermes, d'autres sont des propositions.

## INTRODUCTION

### LE BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

# Partie I

An aerial photograph of a city, likely Paris, showing a dense urban landscape. A prominent feature is a large, ornate cathedral with a tall, pointed spire, which is the Notre-Dame de Paris. The surrounding area is filled with various buildings, streets, and green spaces. The image is oriented horizontally on the page.

# Notre première année

## PARTIE IV – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.47

3.3	Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels.	41
3.4	Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail	44
3.5	Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs	44
3.6	Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel	45

## ANNEXES.51

Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique	53
Annexe B : Dépenses pour 2002-2003	54
Annexe C : Discours et présentations	55
Annexe D : Rencontres et consultations	58



# Table des matières

## PARTIE I – NOTRE PREMIÈRE ANNÉE

Introduction	4
1.1 Le mandat	5
1.2 La compétence du Bureau	7
1.3 La création du Bureau	7
1.4 Publicité et accès au Bureau	8
1.5 Gestion de cas	11
1.6 Statistiques sur les cas	12
1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs)	13

## ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE ET UN REGARD VERS L'AVENIR

Introduction	18
--------------	----

## PARTIE II – APPLICATION DE TESTS D'EFFICACITÉ AU BIFP

2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions	21
2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale	22
2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi	26
2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques	27
2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs	28
2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive	30
2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide	32

## PARTIE III – APPLICATION DE TESTS D'ÉQUITÉ AU BIFP

3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés	35
3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle	38



Septembre 2003

L'Honorable Stéphane Dion  
Président du Conseil privé  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4  
Montréal le Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le premier Rapport annuel de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.

La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 30 novembre 2001, date d'entrée en vigueur de la politique, et le 31 mars 2003, date qui marque la fin de l'exercice financier.

Les deuxième, troisième et quatrième parties du document comprennent une évaluation et un examen détaillés de l'efficacité du Bureau et de la *Politique sur la divulgation* ainsi qu'un certain nombre de recommandations spécifiques. Quelques-unes de ces recommandations sont fermes tandis que d'autres sont des propositions qui devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration; il s'agit de mes priorités pour 2003-2004.

Comme cela est indiqué dans le rapport, des événements et des changements postérieurs à l'année à l'étude ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations qui figurent dans les deuxième, troisième et quatrième parties du document. J'estime que ces événements revêtent une trop grande importance pour être ignorés.

Si l'on donne suite aux analyses et recommandations présentées dans le rapport, je crois qu'il sera possible de surmonter ou d'aplanir certains des obstacles structurels et comportementaux qui entravent actuellement la divulgation, l'enquête, et la réparation des actes fautifs commis au sein de la fonction publique. Par conséquent, l'objectif du gouvernement en élaborant la *Politique sur la divulgation* et en créant le Bureau – notamment dans le but de faciliter et de promouvoir la divulgation des actes fautifs et d'en faire un élément essentiel des activités du gouvernement dans l'intérêt public – pourrait, selon moi, mieux se réaliser.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Edward W. Keyserlingk

Edward W. Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de la fonction publique  
Gouvernement du Canada

Pour obtenir des renseignements au sujet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, communiquer avec le :

Bureau de l'intégrité de la fonction publique  
60, rue Queen, bureau 605  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5Y7

Téléphone : (613) 941-6400  
Sans frais : 1-866-941-6400  
Télécopieur : (613) 941-6535

Courriel : [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)  
Site Internet : [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)





# **The Public Service Integrity Office**

---

**Highlights from the 2002-2003 Annual Report to Parliament**



## About the Public Service Integrity Office

The position of the Public Service Integrity Officer (PSIO) was created on November 30, 2001, to receive and investigate allegations by public servants about wrongdoing in the federal Public Service.

The first Public Service Integrity Officer, a Governor in Council appointment at the DM level, is Dr. Edward W. Keyserlingk. He has a background and graduate degrees in ethics and in law. He has extensive teaching and administrative experience at a number of institutions including McGill University and the Law Reform Commission of Canada.

The mandate of the PSIO includes a serious responsibility to provide protection from reprisal for those who make good faith disclosures of wrongdoing.

The PSIO was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace (Disclosure Policy)* to serve as an extra-departmental alternative to internal reporting mechanisms and to provide neutral, fair and independent investigations. As such, the PSIO is policy-based, not established by legislation.

Access to the PSIO is limited to employees in departments and agencies listed in Schedule 1, Part 1 of the *Public Service Staff Relations Act*. That means only about 168,000 employees, fewer than half of those who have an employment relationship with the federal government, are under the purview of the *Disclosure Policy* and therefore able to access the PSIO. As a result, access is denied to public sector employees who work for Crown Corporations and agencies as separate employers.

The PSIO is available to employees who:

- are unwilling, for a variety of reasons, to make their disclosures internally within their own departments; or
- believe a disclosure made internally was not appropriately addressed by means of departmental mechanisms

PSIO findings and recommendations are normally forwarded to the Deputy Minister of the relevant department. If the Public Service Integrity Officer feels that departmental responses are inadequate or delayed, the findings and recommendations can be referred to the Clerk of the Privy Council for further action.

Disclosures to the PSIO are handled and investigated in confidence. Access to the PSIO is available directly and securely via an office not attached to any government department or building, or by separate, secure and independent telephone system, mail service, informatics system and e-mail addresses.

Decisions about which cases to investigate, how to pursue the investigation and what to conclude are made independently, without interference from any individual or body outside the PSIO Office. Any such interference would be rejected and without influence.

The *Disclosure Policy* empowers the PSIO to investigate four types of wrongdoing:

- a violation of any law or regulation
- misuse of public funds or assets
- gross mismanagement
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment

## The Year Under Review

The first few months of the existence of the PSIO was devoted to establishing the Office and hiring staff. The staff now consists of seven members. The PSIO officially began to receive and investigate cases on April 1, 2002.

Of the 105 cases received by the PSIO in 2002-2003, 87 fell within its mandate and were reviewed and investigated. In 20 cases, the files were closed after a preliminary review. Of the remaining 67 cases, 47 were eventually referred (always with the agreement of the discloser) to a more appropriate authority after varying degrees of investigation by the PSIO. In the cases remaining, no wrongdoing was found in 8 cases, and 7 cases were determined to be outside the jurisdiction of the PSIO. Investigations into the 5 remaining cases were continuing as of March 31, 2003. It should be noted that in many cases referred to other recourse mechanisms, the PSIO retained a monitoring role or requested that it be kept informed of progress.

### Cases by Category of Wrongdoing

#### i) A violation of any law or regulation

There were 24 cases with allegations of wrongdoing in this category. No wrongdoing was found.

#### ii) Misuse of public funds or assets

The PSIO received 6 cases in this category, ranging from the review of business decisions and the application of contracting policy to the use of cellular phones and travel by government employees. When presented with instances of wrongdoing, corrective action was promptly implemented.

#### iii) Gross mismanagement

The PSIO received 17 cases with allegations in this category. In many cases, another federal board, tribunal or court had already heard submissions to review these cases. The PSIO carefully reviewed and evaluated the proceedings, but did not investigate further because a legislated authority had already reviewed the matter.

#### iv) Dangers to life, health, safety or the environment

No cases were received from public servants in this category.

#### v) Reprisal for allegations of wrongdoing

While investigating another matter, the PSIO did uncover one instance of reprisal for alleging wrongdoing, and recommended that the employee be reinstated. An employee had been disciplined, but allegedly for reasons other than the disclosure. The timing of the reprisal and the fact that there was no documentary evidence supporting the disciplinary action, led to the finding of reprisal. This case further highlighted the need for managers to be aware that an allegation of wrongdoing may not be used to justify disciplinary action.

Although there is a separate prescribed recourse for allegations of harassment provided by the *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*, the PSIO received 29 allegations of harassment, abuse of authority or interpersonal conflict. In many cases, employees were referred back to their departmental coordinator or union to file a grievance.



## Evaluating the PSIO – Conclusions and Recommendations

In this Annual Report to Parliament, the PSIO evaluates its performance and mandate and makes a number of recommendations for the fundamental reform of the structure, mandate and powers of the PSIO and relevant aspects of the *Disclosure Policy*.

The analyses and proposals in the Annual Report are intended to apply to the PSIO or successor agency and only to those aspects of the *Disclosure Policy* that apply to this Office. They are not intended to apply to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing or to aspects of the *Disclosure Policy* that govern those mechanisms.

Some elements could also apply to those internal departmental avenues, but it is for others to determine their relevance in those contexts.

These conclusions and recommendations were arrived at in part in the light of a number of significant events more recent than the year under review, but too significant to ignore.

The most important recommendations, fundamental to all the others, are that the PSIO or successor agency be re-constituted on the basis of legislation rather than policy, that it be placed outside the ambit of government and that it report to and be overseen by Parliament.

The following are the specific conclusions and recommendations:

- The Treasury Board's *Disclosure Policy* and specifically the creation of the PSIO, was a worthwhile initiative.
- The experience of the past year and more has provided a rare and needed opportunity to test (rather than speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy-based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still within the Public Service, and armed only with the ability to make essentially unenforceable recommendations. The experience has made it clear that there is an urgent need for a more robust institution.
- The past year and more has demonstrated that in its present form and context, and with its current mandate and tools, the PSIO does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, the disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind the PSIO was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.
- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the cases it has taken on, skepticism persists. The skepticism is not unreasonable and can be expected to persist.
- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.
- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency, legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.

- Such legislation should remove this Office or successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the "core" public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.
- Rather than simply make recommendations, this Office or successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency or by another related and legally designated stage in the process.
- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, it should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.
- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigations and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.
- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified, made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.
- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection from reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.
- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised Office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of Crown Corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.
- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.
- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.
- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

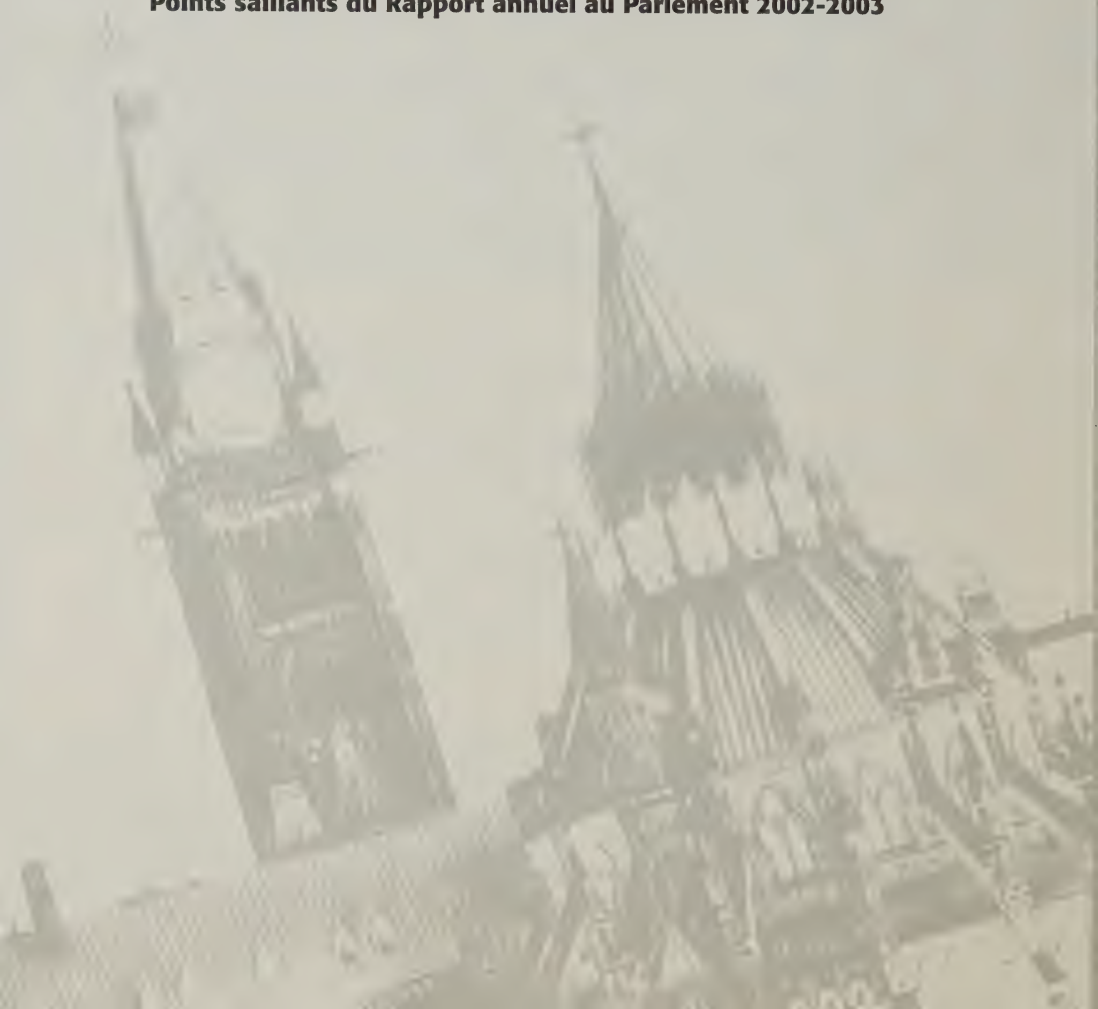
## Conclusion

If the above recommendations are well received by the government and others, the PSIO will, over the coming year, propose more detailed models, structures and statutes for consideration. The PSIO intends to consult widely and will welcome the opportunity to work in collaboration with organizations, committees and individuals who share an interest in this matter of so much importance to the public sector and the public.

# Bureau de l'intégrité de la fonction publique

---

**Points saillants du Rapport annuel au Parlement 2002-2003**







## À propos du Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Le poste d'agent d'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été créé le 30 novembre 2001 dans le but de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant les actes fautifs commis dans la fonction publique fédérale.

Le premier agent de l'intégrité de la fonction publique, qui a été nommé par un décret du gouverneur en conseil au niveau de sous-ministre, est M. Edward W. Keyserlingk. Il possède une expertise et détient des diplômes d'études supérieures dans les domaines de l'éthique et du droit. Il a acquis une vaste expérience en enseignement et en administration en travaillant pour différentes institutions, notamment l'Université McGill et la Commission de réforme du droit du Canada.

Le mandat du BIFP comprend, entre autres, une grande responsabilité de protéger contre les représailles les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs.

Le BIFP a été créé en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (Politique sur la divulgation) du Conseil du Trésor afin de constituer une alternative extraministérielle pour les mécanismes internes de divulgation et de permettre la tenue d'enquêtes neutres, équitables et indépendantes. À ce titre, le BIFP est un organisme créé par une politique gouvernementale et non pas par une loi.

L'accès au BIFP est restreint aux employés des ministères et organismes mentionnés dans la partie 1 de l'annexe 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Cela signifie que seulement 168 000 employés, donc moins de la moitié des personnes qui sont à l'emploi du gouvernement fédéral, sont visés par la *Politique sur la divulgation* et ainsi autorisés à faire appel au BIFP. Par conséquent, les employés du secteur public qui œuvrent pour des sociétés d'État ou des organismes qui sont des employeurs distincts ne peuvent avoir accès au Bureau.

Le BIFP aide les employés qui :

- pour divers motifs, ne désirent pas utiliser les mécanismes de divulgation interne de leur ministère;

ou

- croient que le problème soulevé en observant les mécanismes ministériels n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Les conclusions et les recommandations du BIFP sont habituellement transmises au sous-ministre du ministère visé. Si l'agent de l'intégrité de la fonction publique estime que la réponse ministérielle est insuffisante ou tardive, il peut faire part de ses conclusions et recommandations au greffier du Conseil privé afin que ce dernier prenne les mesures qui s'imposent.

Le BIFP traite les divulgations et effectue ses enquêtes de manière confidentielle. L'accès au Bureau est direct et sûr car cette institution n'est liée à aucun ministère ni situé dans un édifice gouvernemental; de plus, il est possible de communiquer avec le BIFP par l'intermédiaire de systèmes sécuritaires et indépendants, notamment un réseau téléphonique, un service de distribution du courrier, un système informatique et des adresses de courriel distincts.

Les décisions concernant les cas qui feront l'objet d'une enquête, comment les enquêtes seront menées et quelles conclusions seront tirées sont prises de façon indépendante, sans qu'il y ait interférence de la part d'individus ou d'organismes non liés au BIFP. Le Bureau n'admettrait pas ce type d'interférence qui serait rejetée.

La *Politique sur la divulgation* habilite le BIFP à enquêter sur quatre types d'actes fautifs :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

## Notre première année

Les premiers mois d'existence du BIFP furent consacrés à l'organisation du Bureau et à l'embauche de personnel. L'organisme compte maintenant sept employés. Le 1er avril 2002, le BIFP a officiellement commencé à recevoir et enquêter des cas.

Des 105 cas soumis au BIFP en 2002-2003, 87 étaient couverts par le mandat du Bureau et ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête. Pour 20 de ces cas, les dossiers ont été fermés après examen préliminaire. En ce qui concerne les 67 autres cas, 47 ont été référés (avec l'accord du dénonciateur) à une autorité compétente à la suite d'enquêtes plus ou moins approfondies. Dans les autres cas, le Bureau a conclu qu'il n'y avait pas d'actes fautifs à huit reprises et a estimé que sept autres divulgations dépassaient ses compétences. Pour ce qui est des cinq cas restants, les enquêtes se poursuivaient au 31 mars 2003. Il est à noter que le BIFP a tout de même joué un rôle de supervision dans plusieurs des cas référés à d'autres mécanismes de recours et qu'il a demandé à être tenu au courant de leur déroulement.

### Cas répartis en fonction des catégories d'actes fautifs

#### i) Violation d'une loi ou d'un règlement

Il y a eu 24 cas ayant des allégations d'actes fautifs dans cette catégorie. Le Bureau a conclu qu'il n'y avait pas eu aucun acte fautif.

#### ii) Usage abusif des fonds ou des biens publics

Le BIFP a traité 6 cas faisant partie de cette catégorie et portant, entre autres, sur l'examen de décisions opérationnelles, l'application de la politique sur les marchés de l'Etat, l'utilisation de téléphones cellulaires et les voyages effectués par les employés du gouvernement. Lorsque le Bureau a conclu qu'il y avait eu des actes fautifs, des mesures correctives ont rapidement été appliquées.

#### iii) Cas flagrants de mauvaise gestion

Le BIFP a reçu 17 cas ayant des allégations dans cette catégorie. Dans de nombreux cas, un organisme ou tribunal fédéral ou la cour avait déjà été saisi de l'affaire. Le Bureau a attentivement examiné et évalué les procédures mais il n'a pas poursuivi son enquête parce qu'un organisme créé par une loi s'était préalablement penché sur ces affaires.

#### iv) Menace pour la vie, la santé et la sécurité ou pour l'environnement

Aucun fonctionnaire n'a divulgué d'actes fautifs liés à cette catégorie.

#### v) Représailles exercées à la suite d'allégations d'actes fautifs

Alors qu'il enquêtait sur une autre affaire, le BIFP a découvert un cas de représailles à la suite d'une allégation d'actes fautifs et a recommandé que l'employé visé soit réintégré dans ses fonctions. Ce dernier avait fait l'objet de mesures disciplinaires qui découlaient prétendument de motifs n'ayant pas de lien avec la divulgation. Le moment où les représailles ont été exercées et le fait qu'aucune preuve documentaire ne justifiait la mesure disciplinaire ont amené le Bureau à conclure qu'il y avait eu représailles. Cela souligne davantage l'importance de faire comprendre aux gestionnaires qu'une allégation d'actes fautifs ne peut justifier l'imposition d'une mesure disciplinaire.

Même si la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* prévoit un recours distinct pour les allégations de harcèlement, le BIFP a reçu 29 allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir ou de conflits interpersonnels. Dans plusieurs cas, les employés ont été référés au coordonnateur de leur ministère ou à leur syndicat pour déposer un grief.

## Évaluation du BIFP – Conclusions et recommandations

Dans le cadre du présent Rapport annuel au Parlement, le BIFP évalue sa performance et son mandat en plus de faire un certain nombre de recommandations visant une réforme en profondeur de la structure, du mandat et des pouvoirs du Bureau ainsi que des aspects pertinents de la *Politique sur la divulgation*.

Les analyses et les propositions figurant dans le rapport annuel s'appliquent uniquement au BIFP et à l'entité qui lui succédera ainsi qu'aux aspects de la *Politique sur la divulgation* qui concernent le Bureau. Elles ne touchent pas les instruments ministériels internes de divulgation des actes fautifs ou les aspects de la *Politique sur la divulgation* qui régissent ces instruments.

Certains éléments pourraient tout de même s'appliquer à ces instruments ministériels internes, mais ce sont les ministères qui doivent en déterminer la pertinence dans leur propre contexte.

Ces conclusions et recommandations découlent notamment de certains événements importants qui se sont produits après la fin de l'année à l'étude mais qui méritent d'être pris en considération.

La plus importante de toutes les recommandations, qui est essentielle à l'application de toutes les autres, est que le BIFP ou son successeur soit créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale, qu'il soit hors de portée du gouvernement et qu'il rende compte et soit sous l'égide du Parlement.

Voici les conclusions et les recommandations qui figurent dans le rapport :

- La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor et plus particulièrement la création du BIFP sont des initiatives intéressantes.
- L'expérience acquise pendant et après l'année à l'étude nous a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que faire de la spéculation) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par une politique gouvernementale, du ressort du Secrétariat du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habiletés seulement à faire essentiellement des recommandations inexécutables. Nous en concluons donc qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.
- Nous avons réalisé pendant et après l'année à l'étude que dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le BIFP ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves sur l'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a donné lieu à la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.
- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. Ce scepticisme n'est pas injustifié et on peut s'attendre à ce qu'il perdure.
- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.
- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.

- Une telle loi devrait aussi faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.
- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape durant le processus prévue par la loi.
- Le chef du Bureau ou son successeur devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur doivent être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique jusqu'à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.
- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque justifiée, faite à l'extérieur du gouvernement ou faite par des témoins devant un comité parlementaire ou d'autres organismes.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, il devrait aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.
- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.
- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir également quel mécanisme ils vont utiliser.
- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.
- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes les procédures de contestations, d'appel et de révisions judiciaires.

## Conclusion

Si les recommandations susmentionnées sont accueillies favorablement par le gouvernement et les autres intervenants, le BIFP recommandera au cours de l'année à venir l'examen d'autres modèles, structures et dispositions législatives pour fins de discussions. Le BIFP a l'intention de tenir de nombreuses consultations et aimerait avoir l'occasion de collaborer avec tous les organismes, comités ou personnes qui s'intéressent à cette question extrêmement importante pour le secteur public et le public en général.



# Agent de l'intégrité de la fonction publique

Rapport annuel au  
Parlement 2002-2003

Edward W. Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de  
la fonction publique  
Gouvernement du Canada



CA1  
PSI  
-A56

# Public Service Integrity Officer

2003-2004  
Annual Report  
to Parliament

Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer  
Government of Canada

# 2003-2004



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada

©Her Majesty the Queen in Right of Canada,  
represented by the Public Service Integrity Officer, 2004  
PG1-2004  
0-662-68518-0

This document is available in alternative formats and on the  
Public Service Integrity Office Web site at the following address:  
<http://www.integritas.gc.ca>

Public Service Integrity Office  
60 Queen Street, Suite 605  
Ottawa, Ontario  
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400  
Toll Free: 1.866.941.6400  
Facsimile: 613.941.6535  
Electronic mail: [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)



November 2004  
The Honourable Lucienne Robillard  
President of the Queen's Privy Council for Canada  
and Minister of Intergovernmental Affairs  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, I have the honour and the privilege to transmit the 2003–2004 Annual Report of the Public Service Integrity Officer for tabling in Parliament.

Part I of this Report provides an overview of the operations of my Office from April 1, 2003 to March 31, 2004.

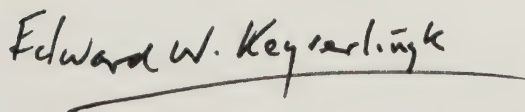
Part II reviews the steps taken and initiatives launched during the past year to give effect to the fundamental recommendation made in my previous 2002–2003 Annual Report that an effective and credible federal public sector wrongdoing disclosure regime ought to be anchored in legislation.

In Part III, I propose what I consider to be the key elements of a model legislated disclosure regime. I believe that if adopted they would contribute to ensuring a positive and receptive environment for employees to make credible public interest disclosures of wrongdoing without fear of reprisal and towards enabling the disclosure regime to effectively and fairly investigate and rectify wrongdoing.

As this Annual Report was being finalized, on October 8, 2004 the Government tabled Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*. This constitutes a very important and significant initiative reflective of government intent. As such, this development is too significant to ignore in this report. Consequently, I refer to key aspects of Bill C-11 in my comments and observations in Part III.

It is my hope that this Annual Report will make an important contribution to the upcoming public and Parliamentary debate on the proposed legislation.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Edward W. Keyserlingk". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer  
Government of Canada





# Table of Contents

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
---------------------------	----------

<b>PART I: Overview of the PSIO Activities: The Second Year .....</b>	<b>5</b>
---	----------

1.1 Mandate and Jurisdiction .....	6
1.2 Policy Developments.....	7
1.3 The Structure of the PSIO .....	8
1.4 Publicizing and Reaching the PSIO.....	9
1.5 The Case Management Approach .....	10
1.6 Statistics .....	11
1.7 Case Highlights (by category of wrongdoing) .....	12
1.8 The significance of finding little wrongdoing .....	16

<b>PART II: Strengthening the Disclosure Regime: The Unfinished Business of Legislation .....</b>	<b>19</b>
---	-----------

Laying the Foundations.....	20
-----------------------------	----

<b>PART III: Elements of a Model Legislation .....</b>	<b>25</b>
--	-----------

1. Independence of the Integrity Commissioner.....	26
1.1 An Agent of Parliament.....	26
1.2 Report to Parliament.....	27
1.3 Control Over the Office .....	27
1.4 A Separate Stand-Alone Office or a New Branch of an Existing Agency?.....	28
2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner.....	30
2.1 Institutional Coverage.....	30
2.2 Who can make a disclosure?.....	31
2.3 What would constitute wrongdoing?.....	31
3. Scope of Investigation .....	32
3.1 Investigative Powers .....	32
3.2 Investigating beyond the public sector.....	33
3.3 Access to any relevant information.....	34
3.4 Public Inquiries.....	35
3.5 Stop Orders.....	35

4. Effective protection of individuals and information.....	35
4.1 Legal prohibition against reprisal.....	35
4.2 Reprisal protection: the exclusive jurisdiction of the Integrity Commissioner.....	36
4.3 Measures for sanctioning against reprisal.....	40
4.4 Protection of identities and other information.....	40

## Appendices ..... 49

Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer .....	50
Appendix B: List of departments and agencies subject to the <i>Disclosure Policy</i> .....	52
Appendix C: 2003-2004 Expenditures .....	54
Appendix D: PSIO 2002-2003 Annual Report – Conclusions and Recommendations – September 15, 2004 .....	55
Appendix E: Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing – Recommendations – January 29, 2004 .....	57
Appendix F: Report 13, Study of the disclosure of wrongdoing (whistleblowing) by the House Standing Committee of Government Operations and Estimates – Conclusion and Recommendations – November 7, 2003 .....	60
Appendix G: 2003 Report to the House of Commons by the Auditor General of Canada – Extracts from Chapter 2 – February 12, 2004 .....	61

# Introduction

Part I of this report covers the ongoing activities of the Public Service Integrity Officer in the last fiscal year – from April 1, 2003 to March 31, 2004 – and focuses on the investigation of disclosures of wrongdoing made to the Public Service Integrity Officer by public service employees. A brief description of the mandate is provided, along with an overview of the case management practices, statistics with analyses and a summary of some of the cases that were reviewed and investigated. Developments in policy, in particular the inclusion of new provisions relating to values and ethics and additional protection against reprisal for employees participating in parliamentary hearings or in public inquiries relating to the Auditor General's 2003 report, are also described.

Part II of the report reviews the role and contribution of the Public Service Integrity Officer to the activities that led to proposals that a new regime for the disclosure of wrongdoing be based on legislation. This section includes the activities and initiatives that came about following the Public Service Integrity Officer's 2002-2003 Annual Report, the report by the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing, the report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates, the defunct Bill C-25, *the Public Servants Disclosure Protection Act* tabled in the previous Parliament and now Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings* tabled in this Parliament on October 8, 2004.

In Part III the Public Service Integrity Officer proposes key elements of a model regime in order to create an environment for employees who have credible public interest disclosures of wrongdoing to speak up without fear of reprisal, and to most effectively identify and rectify the wrongs, sanction wrongdoers when required and prevent any further occurrences of the wrongdoing.

A conclusion and a summary of key recommendations complete this Annual Report.





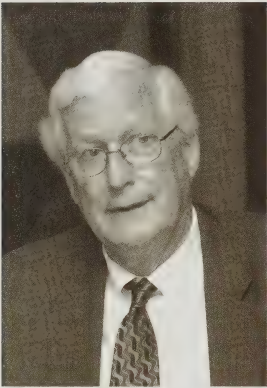
# Part I

## Overview of the PSIO Activities: The Second Year



# Part I

## OVERVIEW OF THE PSIO ACTIVITIES: THE SECOND YEAR



Edward Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer

### 1.1 Mandate and Jurisdiction

The Public Service Integrity Office (PSIO) was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). Both the policy and the PSIO became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* sets out the mandate and general procedures for the PSIO. This mandate is summarized in Appendix A.

The jurisdiction of, and access to, the PSIO presently extends to the 170,000 public service employees working in departments and agencies listed in Schedule 1, Part 1 of the *Public Service Staff Relations Act* (listed in Appendix B). This means that the PSIO covers departments and agencies under the purview of Treasury Board as the employer. The remaining 288,000 public sector employees working for separate employers and Crown Corporations – such as the Canada Revenue Agency, Canada Post Corporation and other government business enterprises – are excluded from the purview of the PSIO.

**The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, the Public Service Integrity Officer assists employees who:**

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department;  
or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

*Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*

The PSIO was created as an alternative to the departmental process – also established by the *Disclosure Policy* – for the reporting, review and investigation of wrongdoing in the public interest.

The internal departmental process encompasses a role for managers who are responsible for promoting openness in their interaction with employees and acting promptly when information concerning wrongdoing is brought to their attention. Additionally, designated Senior Officers, who are appointed by and report to the Deputy Head of each department and agency, are accountable for addressing departmental disclosures made internally, initiating investigations and making recommendations as appropriate.

## 1.2 Policy Developments

### 1.2.1 Values and Ethics Code

In September 2003, the *Disclosure Policy* was amended to include in the definition of wrongdoing, “a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*,” hereafter referred to as the *Code*. This change coincided with the promulgation of the *Code* that contains a Statement of Public Service Values and Ethics, Conflict of Interest Measures and Post-Employment Measures.

The *Code* states that, while “it is expected that most matters arising from the application of this *Code* can and should be resolved at the organizational level,” any public servant who witnesses or has information concerning conduct inconsistent with the *Code*, or believes that he or she is being asked to act in a way that is inconsistent with the values and ethics set out in Chapter 1 of the *Code*, can report the matter in confidence and without fear of reprisal to the Senior Officer designated for the purpose by the Deputy Head. Subsequently, “if the matter is not appropriately addressed at this level, or the public servant has reason to believe it could not be disclosed in confidence within the organization, it may then be referred to the Public Service Integrity Officer, in accordance with the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*.”

**The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:**

- a violation of any law or regulation
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*
- misuse of public funds or assets
- gross mismanagement
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment

### 1.2.2 Protection from Reprisal

The PSIO has two main responsibilities: investigating and reporting on disclosures of wrongdoing and protecting employees who disclose information concerning wrongdoing from reprisal. The fear of job reprisal and retaliation is considered to be the greatest obstacle to employees who consider reporting wrongdoing. This was the subject of debate during the examinations of the activities of the former Privacy Commissioner and the Auditor General Report into the Sponsorship Program. Indeed, in response to the Auditor General’s report, the government further amended the *Disclosure Policy* to extend the reach of the PSIO to protect those employees who may be required to appear before a parliamentary committee or a public inquiry looking into the matter.

To further demonstrate its commitment, the Public Service Integrity Officer has sought and gained standing before the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. The PSIO will be present to ensure that the public servants who are required to testify are protected from reprisal.



Pierre Martel  
Executive Director

*The Disclosure Policy was amended to include in the definition of wrongdoing, “a breach of the Values and Ethics Code for the Public Service”*



**...no employee shall be subject to any reprisal for having made a good faith disclosure in accordance with this policy, or in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act* related to the 2003 Report of the Auditor General of Canada. This includes employees who may have been called as witnesses. Reprisal may include any administrative and disciplinary measures.**

*Disclosure Policy*

### **1.2.3 Confidentiality and Information Protection**

The PSIO does its utmost to protect the identity of those who make disclosures of wrongdoing and of any other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

*The expectation of confidentiality is a high priority for all parties*

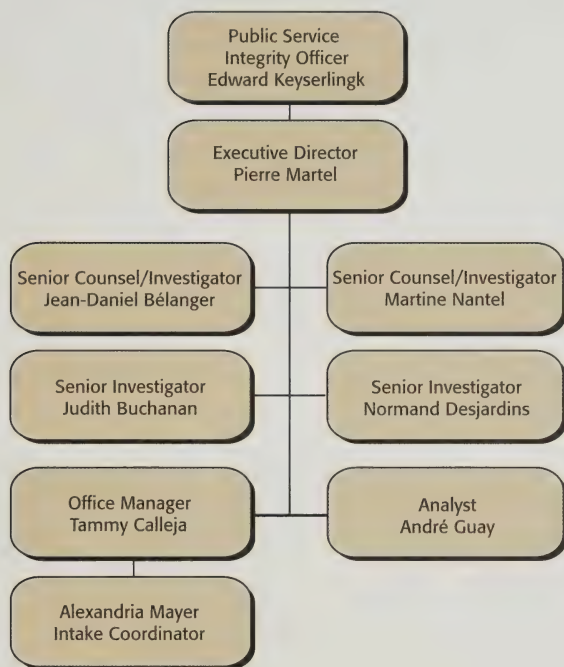
The PSIO is subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and must respond to requests for information submitted in accordance with all the applicable provisions of the law. The PSIO can only provide qualified assurances to public service employees that their identity and the information that they provide will be held in confidence. The assurance is somewhat constrained by procedural requirements during an investigation that require an adherence to the rules of natural justice. Personal information can be withheld in some limited circumstances prescribed by law. Examples of this are when a person's identity needs to be protected from disclosure for safety reasons or, while an investigation is ongoing, if the disclosure of information would be injurious to the conduct of the investigation.

### **1.3 The Structure of the PSIO**

The PSIO has continued to operate with a small staff. In addition to the Public Service Integrity Officer, the PSIO includes an executive director, two legal advisors, two investigators, an office manager and an intake coordinator. The PSIO has also benefited from the work of a law student in the summer of 2003 and an articling lawyer in early 2004. The PSIO continues to specialize its work and operate independently, relying to some extent on other government departments and agencies or contractual arrangements for corporate administration and technical services. Expenditures incurred in 2003-2004 are presented in Appendix C.



## Public Service Integrity Office Organisation Chart



### 1.4 Publicizing and Reaching the PSIO

This year the Public Service Integrity Officer and the Office staff have continued to respond to requests for participation at various events to promote the work of the PSIO and inform various communities of public service employees, such as experts in staff relations, financial management, auditing, comptrollership and security about the PSIO and related topics.

The PSIO has responded to requests for information and has shared its experience with representatives from foreign governments and international institutions, including representatives from Belgium, Mali, the United States of America, Australia, the Republic of Korea, the Philippines, the United Nations, Transparency International and the International Ombudsman Institute.

The University of Ottawa's School of Management and the PSIO hosted a discussion concerning the risks and rewards of whistleblowing with guest speaker Mr. Louis Clark, Director General of the U.S. based Government Accountability Project (GAP). The mission of the GAP is to protect the public interest and promote government and corporate accountability by advancing free speech in the work place, defending whistleblowers and empowering citizen activists.

There continues to be a need to make the policy and work of the PSIO known throughout the public service. Efforts to this end will continue in the coming year.





Jean-Daniel Bélanger  
Senior Counsel/Investigator

*When a case is concluded, a report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation. Where wrongdoing is found, recommendations for addressing and correcting the matter are included in that report. Normally, the PSIO will follow up on the recommendations until the matter is resolved.*

## 1.5 The Case Management Approach

The inquiries and disclosures received in the past year continue to arrive by various means, including mail, telephone, visits and e-mail. The PSIO deals with each inquiry promptly, providing proper referrals when required and seeking clarification and additional information when the matter appears to fall within the mandate of the PSIO. The screening of potential disclosures includes an assessment of whether the department involved in the allegation is subject to the *Disclosure Policy*, whether the person making the disclosure is a public service employee, and whether the allegations fall within the definition of wrongdoing and no other recourse is prescribed. The PSIO may also reject the disclosure of wrongdoing if it is determined that the matter is not credible, trivial, frivolous, vexatious or the disclosure was not made in good faith.

For cases within the mandate of the PSIO, a more formal intake review is conducted to obtain as complete an account of the allegation of wrongdoing as possible before determining whether a full investigation is required. In such cases, additional information and documentation are obtained from the employee or researched from public sources. This approach ensures that the investigator is well versed in the subject area related to the wrongdoing and able to determine the best course of action.



There is often a need to extensively research the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation, policy or other protocols. This may involve legal opinions or assessments by various experts, along with consultation to appreciate the applicable requirements and proper operation. This may be followed by an assessment of the allowable discretion, a determination of what would constitute wrongdoing, the degree of permissible management flexibility and whether another preferred recourse exists.

Weekly staff meetings are held to discuss cases as they reach key stages. Each case assigned to an investigator is presented after the initial screening and review stage; it is discussed and evaluated to determine the next steps. Every member of the PSIO participates and contributes expertise and knowledge to the discussion. This allows for a greater diversity of perspectives and a thorough review of the issues at hand.



When it is determined that a full investigation is required, the Public Service Integrity Officer normally informs the Deputy Head and requests the collaboration of the department. The Deputy Head, or a senior departmental representative, and the person making the disclosure are also separately informed in writing of the nature of the allegations, the issues to be investigated by the PSIO and the general approach to the investigation. At the onset of the investigation, the investigator will contact the department to obtain an account of events and relevant documentation. The perspectives of the person making the disclosure, witnesses, the alleged wrongdoer and other concerned parties may also be sought regarding different elements and at various stages during the course of the investigation. This information is reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing. Throughout the investigation the parties are informed of the progress and provided with the opportunity to provide their views and respond. When a case is concluded, a report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation. Where wrongdoing is found, recommendations for addressing and correcting the matter are included in that report. Normally, the PSIO will follow up on the recommendations until the matter is resolved.

The *Disclosure Policy* also provides the Public Service Integrity Officer with an additional means of addressing wrongdoing where departments and agencies do not respond appropriately or in a timely manner to findings and recommendations made: a report can be submitted by the PSIO to the Clerk of the Privy Council seeking his intervention as the head of the Public Service. To date, there have been no such reports.

**The PSIO meets the Disclosure Policy’s requirements:**

- **To establish if there are sufficient grounds for further action and review**
- **To initiate an investigation when required**
- **To review the results of investigations**
- **To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure**
- **In some special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service.**

**1.6 Statistics**

This year, in addition to hundreds of telephone calls, there were 159 contacts recorded by the PSIO. Sixty percent of these did not result in further actions by the PSIO as, at the outset, the concerns did not fall within the domain of the *Disclosure Policy* and other avenues were better suited for the matter raised.

The following table depicts the number of files reviewed and investigated and their disposition during the year:



**Martine Nantel**  
Senior Counsel/Investigator



**André Guay**  
Analyst





Judith Buchanan  
Senior Investigator/Analyst

FILES REMAINING AT END OF 2002-2003 <sup>(1)</sup>	6
FILES OPENED IN 2003-2004 <sup>(2)</sup>	67
<b>TOTAL FILES FOR REVIEW AND INVESTIGATION IN 2003-2004</b>	<b>73</b>
<b>Files closed after intake or preliminary review stage</b>	<b>38</b>
• Files closed after referral	31
• Files closed: no jurisdiction <sup>(3)</sup>	5
• Files closed: allegations found to be not substantiated	2
<b>Files closed after research, review and investigation</b>	<b>23</b>
• Files closed after referral	2
• Files closed: no jurisdiction <sup>(3)</sup>	2
• Files closed: allegations found to be not substantiated	16
• Files where allegations were founded	3
<b>INVESTIGATIONS STILL ONGOING AS OF MARCH 31, 2004</b>	<b>12</b>

<sup>(1)</sup> Fiscal year 2002-2003, from April 1, 2002 to March 31, 2003

<sup>(2)</sup> Fiscal year 2003-2004, from April 1, 2003 to March 31, 2004

<sup>(3)</sup> "No jurisdiction" refers to circumstances where it turned out that the PSIO did not have a mandate to continue to investigate such as: the person or disclosure did not qualify under the terms of the Disclosure Policy; the wrongdoing alleged took place too long before the Disclosure Policy came into effect; it was not in the public interest to investigate; or, the allegations had been considered or would be dealt with better by another federal board, tribunal or court.

This year the PSIO completed 11 reports of investigation with recommendations that were sent to the respondent organization. It should be noted that a significant number of cases in which no form of wrongdoing was found nevertheless involved extensive investigations and interactions with the departments concerned. These led to PSIO recommendations for improved departmental procedures, communications and interactions with employees and the program clientele, and elicited full co-operation from the departments concerned.



Normand Desjardins  
Senior Investigator/Analyst

#### FILES BY CATEGORY OF WRONGDOING

Violation of Laws or Regulations	13
Breach of the <i>Values and Ethics Code for the Public Service</i>	0
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	20
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	1
Reprisal for making an allegation of wrongdoing	3
Conflict of Interest	1
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	18
Others	11
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

### 1.7 Case Highlights (by category of wrongdoing)

#### Violation of Law or Regulation (13 cases)

The PSIO concluded the review of 13 cases where the allegations related to the violation of law or regulation. This represents a decrease from last year's 24 cases in this category, mostly due to a reduction in the acceptance of cases by the PSIO when the matter could be referred to a more appropriate recourse mechanism.

Of the 13 cases, five were referred to another agency after preliminary review, as there was another appeal or recourse mechanism available to the employee. They included allegations relating to the *Canadian Human Rights Act* and the *Public Service Employment Act*.

Four other cases in which a more substantive review was undertaken were quickly concluded when respective departments provided appropriate evidence to demonstrate that the allegations were unfounded.

One such instance was the review of the manner in which a department, Human Resource Development Canada, completed an employee's Record of Employment (ROE) under the *Employment Insurance Act*. The department substantiated its actions and the PSIO found that, contrary to the allegation, the department properly completed the ROE.

As of March 31, 2004 four cases remained open and under investigation and will be reported on next year.

There were no findings of wrongdoing within this category resulting from the reviews and investigations completed during the fiscal year.

One of the cases that the PSIO reported in last year's annual report dealt with a disclosure alleging that Health Canada was not properly applying the regulatory framework within which it operated. The issues in contention related to the application of the *Food and Drugs Act and Regulations* and the veterinary drug approval process. After conducting a review of the legislation, policies and guidelines covering the subject area and the facts and circumstances surrounding a particular drug submission, the PSIO concluded that the department had adequately applied the regulations in view of the allowable ministerial discretion and the manner it was exercised.

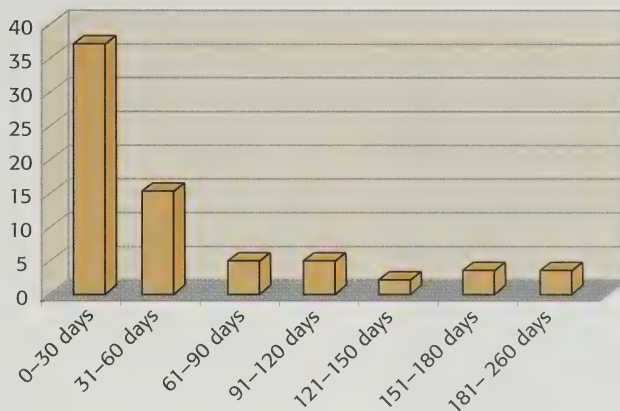
Hence, there was no finding of wrongdoing regarding the application of the law and regulations in question. However, the PSIO suggested that the department continuously enhance its communications with employees, the businesses it regulates and the public it serves to ensure better understanding, consistency and transparency relating to the requirements of the drug approval process.

Subsequent to the PSIO's report issued in that case in March 2003, the disclosing employees filed an application for judicial review. This is the first time a judicial review of PSIO findings has been requested. On December 15, 2003 the PSIO was granted permission to intervene in the proceedings for the purpose of explaining its jurisdiction to the Federal Court. The matter is scheduled to be heard in November 2004. The outcome of this judicial review will be reported in a future annual report.

#### **A Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service (no cases)**

There were no cases reported in this category.

#### **Elapsed Time to Dispose of Cases as of March 31, 2004**





Tammy Calleja  
Office Manager

### **Misuse of Public Funds or Assets (six cases)**

There were six cases alleging the misuse of public funds or assets. As of March 31, 2004 three of these cases remained under investigation and will be reported on in the next annual report. Of the remaining, one was closed due to the lack of substantiating information provided by the disclosing employee, another was concluded as unfounded and the other is described below.

One case that was investigated dealt with an allegation that funds intended to staff certain positions within a regional branch of the Correctional Service of Canada were being redirected for other purposes (a misuse of funds). Meetings and discussions were held with the Treasury Board Secretariat, the department's Comptroller and its region's Director of Financial Management to gain an understanding of the department's budget process and accountability structure. It was found that the initiative to establish greater budgetary controls was in its first year and aimed at ensuring that the resources are used in the area of activities for which funds were initially allocated, and that the resource indicators identified are strictly indicators and under no circumstances, should be considered as correctional operational standards, performance results, legal commitments or established norms. On this basis, the PSIO concluded that the evidence did not support the allegation of a misuse of funds. In addition, the PSIO received an account of the progress being made with the management of budgets. It was acknowledged that meeting the resourcing indicators was not accomplished in some sectors due to a number of existing pressures during the first year of this initiative. However, it was expected that the following year managers would be held to greater account to the resourcing indicators, thus helping the region to achieve its corporate objectives. It is expected that this ongoing work will result in the employees obtaining the workplace improvement they seek.

### **Gross Mismanagement (20 cases)**

There were 20 cases in this category. Due to the complex nature of this category of wrongdoing, 12 cases required considerable additional research and investigation. Many of these related to how departments address the management of employees. Cases included how classification grievances are managed, how the performance management system functions, how administrative reviews and investigations are conducted, and what criteria should be applied when reducing the number of employees assigned to rather unique tasks. Most allegations were determined to be unfounded. In some other cases, employees were advised to refer the matter to the grievance process.

Three cases stood out as examples of gross mismanagement in the handling of harassment complaints. It was found that, despite clear evidence of harassment confirmed by a departmental investigation, departmental inaction contributed to extensive delays and failure to resolve the complaints. The PSIO's involvement contributed to the eventual resolution of the matter.

As reported in 2003, the PSIO was considering an investigation into the systemic factors that could contribute to the gross departmental mismanagement regarding the Treasury Board's *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*. Again this year, the PSIO continued to receive numerous allegations concerning harassment in the workplace and the inadequate implementation of the provisions of that policy, specifically regarding the failure to address complaints. As a result, a review was launched by the PSIO to examine how one department responds and operates. The Correctional Service of Canada has welcomed this review and is cooperating fully with the PSIO. This review is ongoing.



**"However, in view of the relatively high numbers (of harassment cases), there are aspects of this category of allegation that raise concern and merit further consideration and monitoring. Indeed, there may be grounds for investigating the systemic factors that contribute to individual cases. I will pay attention to this particular matter in the coming year."**

*Public Service Integrity Officer Annual Report 2002-2003*

Another case that was investigated by the PSIO dealt with the management, in the Department of Western Economic Diversification, of a financial contributions program to boost regional economic development. The allegations concerned the apparent lack of transparency in eligibility criteria, the perception of preferential treatment given to recipients who benefited from established contacts within the department and the seemingly inappropriate use of discretion by management in awarding financial contributions. The PSIO investigation concluded that the terms and conditions of the program approved by the Treasury Board were implemented and respected. Nevertheless, the PSIO did recommend ways for the department to improve transparency by publishing and disseminating more broadly information about the eligibility criteria and the decision-making process. While investigating the main allegation, the PSIO dealt with the complaint of a perceived potential conflict of interest. The question arose when a departmental employee began a job assignment with a recipient organization. A review of the testimony and an account of the procedures and approval requirements concluded that there was no conflict of interest in this instance. However, to alleviate such perceptions and concerns in the future, the PSIO recommended that the department adopt more specific guidelines to govern assignment and interchange arrangements with outside organizations, including the related conflict of interest provisions, and that these guidelines be communicated and implemented consistently to ensure greater transparency and accountability. The department accepted and implemented the PSIO recommendations.

The PSIO also investigated another disclosure that was initially made within an organization and subsequently referred to the PSIO. The allegation related to the gross mismanagement of an enforcement operation by the RCMP at a public protest. With the complete collaboration of the organization, the PSIO obtained full access to records, witnesses and technical expertise to conduct independent assessment and confirmation of the information gathered. The PSIO found that the allegation was not substantiated. Nevertheless, it was confirmed that there were lessons learned during the operation and that as a result guidelines for this type of operation were implemented and personnel were provided with specialized training.

As of March 31, 2004 four cases remain under investigation and will be reported on next year.

### **A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment (one case)**

The one case in this category alleged that the absence of a program in the health care system to identify at an early stage persons suffering from environmental sensitivities was putting them at greater risk when it comes to diagnosis and medical treatment. After some research and interaction with the person concerned, the PSIO referred the matter to Health Canada's officials who were cognizant of the issue.



Alexandria Mayer  
Intake Coordinator



## Reprisal Protection

The *Disclosure Policy* states that the PSIO is to protect from reprisal those employees who, in good faith, disclose information concerning wrongdoing. When a formal investigation of an allegation is undertaken, the PSIO normally reminds the concerned Deputy Head, in writing, of the importance attached to the protection of the employee who made the disclosure from any reprisal. There have been no findings of reprisal during this year.

The PSIO continues to be guided by what constitutes reprisal as determined in the *Disclosure Policy*. First, the original disclosure of wrongdoing that allegedly led to reprisal must have been made by a public service employee to his or her superior, or to the departmental Senior Officer or to the Public Service Integrity Officer. Second, while the disclosure of wrongdoing need not turn out to be founded, it must have been made in good faith. Third, the existence of reprisal would be confirmed if the original disclosure of wrongdoing is shown to be at least one of the reasons for the adverse impact on the employee, notwithstanding other justifications made for the departmental action.

Last year the PSIO reported one instance of reprisal while investigating other issues in a case. The finding of reprisal was largely based on the timing of a disciplinary action taken against the employee who had just made a good faith disclosure to the PSIO, and the fact that no documentary evidence existed to support any other contention justifying the discipline. The PSIO conclusion and a recommendation were reported to the concerned Deputy Head. There has subsequently been extensive discussion with the department about this result and the recommendation that any losses suffered by the employee as a result of the disciplinary action be restored. Lately the PSIO has again sought to ensure that this recommendation be acted upon and taken seriously in order to protect the integrity of the *Disclosure Policy*.



This year six anonymous disclosures were received by the PSIO. In most instances, these were accompanied by supporting information that necessitated a review by investigators. In cases that were without substance or sufficient detail, no action was taken. Some of the anonymous writers indicated that the reason for anonymity is based on the fear of reprisal.

### 1.8 The significance of finding little wrongdoing

As the above statistics and case descriptions demonstrate, even after sometimes extensive and complex investigations, the PSIO found few instances of wrongdoing.

The significance of that result is worthy of some reflection. It could suggest various interpretations, some of which are not justified by the evidence or probabilities.

It may be claimed that since little wrongdoing was substantiated despite the 73 allegations brought to the PSIO during the year in question, most of the allegations must have been frivolous or made in bad faith. In fact that was not the case. Not one of the allegations made was found to have been made in bad faith. It does not mean either that they were frivolous. On the contrary, for those who made the allegations they involved serious, often long-standing and unresolved issues, in many cases employment related or involving a workplace conflict. As the statistics indicate, a substantial number turned out not to fall within the jurisdiction of the PSIO and were better addressed by another mechanism or recourse avenue. By referring them to another avenue with the consent of those who brought the issue to the PSIO, and by recommending that a solution be found and in many cases maintaining a monitoring or mediating role, the PSIO contributed significantly to the resolution of a number of such cases.

It may be claimed, secondly, that because a great many of the cases during the year in question involved workplace conflict and employment-related grievances, there must be very little serious public interest wrongdoing in the public service, the kind indicated earlier in this report that falls within the mandate of the PSIO. Those who sometimes express this view will say that since the PSIO is available for public servants to report serious wrongdoing, if they bring few such allegations forward, there must be very little such wrongdoing actually taking place. It would be a mistake to so conclude. This view vastly overestimates the credibility and effectiveness of the *Disclosure Policy* and the PSIO given its present structure and powers. It also greatly underestimates the courage it requires for public servants to report wrongdoing against the public interest, of which they are not the immediate victims, no matter how credible and effective the disclosure mechanism or agency might be or become.

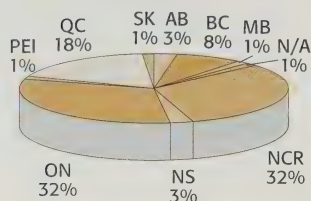
The PSIO is essentially reactive, not proactive. The PSIO investigates credible allegations brought forward, but does not have a mandate to go out looking for wrongdoing unrelated to one or more allegations. That means that the PSIO only has direct knowledge about possible wrongdoing that public servants are willing to report, and established wrongdoing that is determined as a result of subsequent PSIO investigations. On the other hand it is well known that there are significant allegations and incidents of serious wrongdoing in the public service. They have been widely publicized and some have been or are the objects of review and scrutiny by parliamentary committees, police investigations and appointed commissions of inquiry. It is inconceivable that some public servants not directly implicated were unaware of at least some of those reprehensible activities while they were taking place. Many public servants themselves have stated in surveys and elsewhere that they were aware of wrongdoing in their institutions but given the fear of reprisal and other concerns did not feel confident enough that the PSIO and the *Disclosure Policy* could be sufficiently effective and protective.

It may be claimed, thirdly, that because public servants are by and large not coming forward with allegations of serious wrongdoing against the public interest, there is really no need to have a Public Service Integrity Officer. That claim as well cannot be substantiated, and for the same reasons already indicated. If, as is the case, serious wrongdoing in the public sector does take place even if there is no evidence that it is widespread, yet little of it is reported to the PSIO, it is far more likely that the solution is to equip the PSIO or a successor agency to be credible and effective enough to encourage those in the public sector to come forward and to protect them from possible reprisal when they do so.

*Not one of the allegations made was found to have been made in bad faith. It does not mean either that they were frivolous.*

*Many public servants themselves have stated in surveys and elsewhere that they were aware of wrongdoing in their institutions but given the fear of reprisal and other concerns did not feel confident enough that the PSIO and the Disclosure Policy could be sufficiently effective and protective.*

## REGIONAL DISTRIBUTION OF CASES



*If, as is the case, serious wrongdoing in the public sector does take place even if there is no evidence that it is widespread, yet little of it is reported to the PSIO, it is far more likely that the solution is to equip the PSIO or a successor agency to be credible and effective enough to encourage those in the public sector to come forward and to protect them from possible reprisal when they do so.*

## REGIONAL DISTRIBUTION OF CASES

Region	Total
Alberta	2
British Columbia	6
Manitoba	1
N/A	1
National Capital Region	23
Nova Scotia	2
Ontario	23
Prince Edward Island	1
Quebec	13
Saskatchewan	1
<b>TOTAL CASES IN JURISDICTION</b>	<b>73</b>

Public servants themselves and many others, have indicated clearly what kind of structure and powers a disclosure mechanism should have before they are willing to be courageous enough to take the inherent risks involved in disclosing wrongdoing for the sake of a healthier public sector and to justify public confidence in the public service. What such a mechanism or agency should be, and how it should be equipped, is the subject of Parts II and III and the concluding recommendations of this Annual Report.

Only once such a mechanism is in place and functioning would it be legitimate and reasonable to consider its findings as one among other indicators of how much or how little serious wrongdoing there is in the public sector. And only then would it be appropriate to evaluate the effectiveness of, and the continuing need for, such a disclosure mechanism and agency.

## DISTRIBUTION OF CASES BY DEPARTMENT AND AGENCY

Department:	Total:
Agriculture and Agri-Food Canada	1
Atlantic Canada Opportunities Agency	1
Canadian Industrial Relations Board	2
Citizenship and Immigration Canada	2
Communication Canada	2
Competition Tribunal	1
Correctional Service of Canada	12
Department of National Defence	3
Environment Canada	1
Federal Court of Canada	1
Foreign Affairs and International Trade	1
Health Canada	9
Human Resources Development Canada	12
Immigration and Refugee Board	2
Indian Affairs and Northern Development	1
Natural Resources Canada	2
Office of the Privacy Commissioner	1
Public Service Commission	2
Public Works and Government Services Canada	7
Royal Canadian Mounted Police	4
Supreme Court of Canada	1
Transport Canada	2
Treasury Board Secretariat	1
Western Economic Diversification	1
Organization not named in allegation	1

73





# Part II

Strengthening  
the Disclosure  
Regime:  
The Unfinished  
Business of  
Legislation



# Part II

## **STRENGTHENING THE DISCLOSURE REGIME: THE UNFINISHED BUSINESS OF LEGISLATION**

*...the PSIO assessed the experience with the current policy-based disclosure regime and made recommendations for improvements and reform by means of new legislation.*

Last year a number of significant events and circumstances propelled ethics, integrity and good governance in the public sector to the fore of policy considerations. Confidence in public institutions has been shaken and eroded as a result of specific instances of reported gross misconduct and mismanagement. Among the many issues raised in the debate, the need for more effective disclosure of wrongdoing in the public service emerged as a necessary initiative. Steps were taken and broad-based foundations were laid to encourage the government to take decisive action to substantially strengthen the current wrongdoing disclosure regime.

### **Laying the Foundations**

#### **The Public Service Integrity Officer 2002-2003 Annual Report**

In the 2002-2003 Annual Report tabled in Parliament on September 15, 2003 (available at [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)), the PSIO assessed the experience with the current policy based disclosure regime and made recommendations for improvements and reform by means of new legislation. These recommendations took into account the results of consultations, surveys related to employee attitudes, the significant events surrounding the former Privacy Commissioner and serious instances of alleged or established wrongdoing that surfaced from program audits. As well, the recommendations drew upon the findings in the detailed study commissioned by the PSIO in 2003 entitled *A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing ("Whistleblowing")* (available at [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)). This study examined the effectiveness and fairness of the disclosure regimes in seven countries: the United States, the United Kingdom, Australia, New Zealand, South Africa, Israel and the Republic of Korea.

In the 2002-2003 Annual Report, the PSIO called for legislation that would give the disclosure regime the required legitimacy and credibility in the eyes of the potential users, the federal public servants, and the general public. This legislation would encompass all institutions in the federal public sector, have an independent agent accountable to Parliament to receive and investigate disclosures fully and would guarantee legal protection from reprisal for those making disclosures. These recommendations are reproduced in Appendix D.



The 2002-2003 Annual Report also described the need to create and nurture cultural change, a long and continuing process that starts with recognizing and accepting that wrongdoing may indeed take place. In these instances, the duty of those who witness wrongdoing is to report it. For the authorities, the corresponding responsibility is to take such reports seriously, to address the issues promptly and fairly and to take corrective action when wrongdoing is established. The PSIO recommended that disclosures of wrongdoing should be encouraged and recognized in the form of a non-monetary award as being courageous and meritorious acts of service to the public sector and in the interest of the public. Disclosing and addressing wrongdoing allegations through an established process should be viewed as normal and healthy for a well functioning organization.

The President of the Treasury Board received the PSIO recommendations with considerable support and interest.

**"The Government of Canada is committed to a public service where employees can honestly and openly discuss concerns without fear of reprisal (...) While it is evident that it is time to deal with legitimate concerns raised about weaknesses in our current approach, we need to ensure that any new framework would both encourage and support disclosures of wrongdoing while at the same time allowing managers to promote early measures to prevent wrongdoing from happening."**

*(The President of the Treasury Board Announces Working Group to Review Internal Disclosure Protection in the Public Service of Canada. President of the Treasury Board, Treasury Board News Release, September 29, 2003)*

*The Working Group issued its report on January 29, 2004 and made 34 recommendations that largely echoed those made in the Public Service Integrity Officer 2002-2003 Annual Report*

## **Working Group Report**

In response to the PSIO recommendations, the government created a working group to review the state of internal disclosure systems in the Public Service of Canada and elsewhere, and to report to the President of the Treasury Board by January 2004 with recommendations for improvements, including possible alternative legislative approaches. Dr. Kenneth Kernaghan, Professor of Political Science and Management at Brock University chaired the Working Group. The group was further comprised of Dr. Edward Keyserlingk, the Public Service Integrity Officer; Ms. H       Beauchemin, President of HKBP Inc and a former senior executive within the federal public service; Mr. Denis Desautels, Executive-in-Residence, University of Ottawa's School of Management and former Auditor General of Canada; and, Mr. Merdon Hosking, President of the Association of Public Service Financial Administrators. These individuals brought considerable relevant expertise and experience from a variety of backgrounds to the deliberations.

The Working Group issued its report on January 29, 2004 and made 34 recommendations that largely echoed those made in the Public Service Integrity Officer 2002-2003 annual report and proposed as well that there should be a legislated values and ethics framework. Among the recommendations made were the following: legislation should establish a new independent Agent of Parliament; the umbrella of the disclosure regime should be widened to include separate employers and Crown Corporations; the new Office should have adequate investigative powers; and, it should be able to investigate allegations regardless of their source. Five of the recommendations aimed beyond the confines of a disclosure regime and focused on leadership development and evaluation, a code of values, training in ethics and management accountability. The detailed recommendations are reproduced in Appendix E.

*The Standing Committee recommended that the agency be independent, neutral and accountable to Parliament and be equipped with the necessary powers and mechanisms to investigate allegations of wrongdoing.*

*In his presentation to the Committee, the Public Service Integrity Officer submitted that Bill C-25 did not meet the expectations of a wide spectrum of informed opinion about what this law should contain and achieve.*

### **Report of the House of Commons Standing Committee**

In November 2003, while the Working Group was deliberating, *The Thirteenth Report of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates* focusing on whistleblowing was issued. After noting approvingly the recommendations of the PSIO's Annual Report and calling attention to the views of employees of the Privacy Commission, members of the public, public service unions and the Auditor General, the committee made a number of recommendations along the same lines as those of the PSIO, specifically that the agency be independent, neutral and accountable to Parliament and be equipped with the necessary powers and mechanisms to investigate allegations of wrongdoing. An extract of the report is reproduced in Appendix F.

### **Auditor General's Report**

In February 2004, the Auditor General of Canada tabled her 2003 report in Parliament in which she reviewed the activities concerning a disclosure regime within the public service and stated that the recommendations in the PSIO's Annual Report should be given serious consideration. Extracts of the relevant portions of this report are provided in Appendix G.

### **Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act**

On March 22, 2004, the President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, introduced legislation in Parliament to establish a mechanism for the disclosure of wrongdoing in the public sector and to protect people who disclose wrongdoing (Bill C-25, the *Public Servants Disclosure Protection Act*).

On April 29, 2004 the Public Service Integrity Officer appeared before the House Standing Committee to present his views and proposals regarding Bill C-25. Three documents were tabled:

1. Submission to the House Standing Committee on Government Operations and Estimated on Bill C-25
2. PSIO Clause by Clause Comments on Bill C-25
3. Proposed Investigation and Resolution Procedures  
(Available at [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca))

In his presentation to the Committee, the Public Service Integrity Officer submitted that Bill C-25 did not meet the expectations of a wide spectrum of informed opinion about what this law should contain and achieve. Among its defects were arguably the following: the proposed Commissioner would not be a parliamentary agent; access to the Commissioner would be restricted; no investigative powers were provided; access to some potentially relevant information would be excluded; investigations could not proceed beyond the public sector; the complaint of reprisal process would not in effect be under the complete purview of the Commissioner; and, no measures were provided in the legislation for sanctioning those who take reprisal actions against whistleblowers given that other federal legislation applicable to the private sector provides for such sanctions.



**"In the final analysis, Mr. Chair, I do not believe it matters what you, I, the office of values and ethics, ministers, cabinet, or Parliament think the ideal wrongdoing in disclosure systems should be. What does matter is whether the people it was designed for have enough confidence in it to use it and whether they believe the system can be effective and protective."**

**Public Service Integrity Officer before Parliamentary Committee**

Bill C-25 died on the order paper as a result of the May 23, 2004 election call. Nevertheless, a consensus had emerged that a federal public sector wrongdoing disclosure regime ought to be anchored in legislation. The many witnesses who appeared before the Standing Committee on Government Operations and Estimates noted that Bill C-25 was deficient not only in failing to reflect the general thrust of the advice received but also in falling short of adequately reflecting many of the specific aspects proposed by the above reports.



The reasoning and motives for a legislative initiative have not changed since then. In fact, recent events, developments and public concerns have only added further impetus to act. Clearly, the task must be completed.

#### **Bill C-11: A revised *Public Servants Disclosure Protection Act***

On October 8, 2004, the President of the Treasury Board, the Honourable Reg Alcock, tabled Bill C-11, *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*.

**"While a number of basic features remain from the previous Bill, the new proposed legislation includes significant revisions in response to concerns expressed by stakeholders last spring."**

***The President of the Treasury Board announces the tabling of the new public servants disclosure protection legislation in the House of Commons, Treasury Board News Release, October 8, 2004***

Taking stock of the progress and debate to date, the next section of this report presents and explores key provisions that, based on the experience of the Public Service Integrity Officer, must be reflected in new legislation if such a law is to be effective and credible.







# Part III

## ELEMENTS OF A MODEL LEGISLATION

*There may never be a more receptive climate and auspicious time than the present for disclosure of wrongdoing legislation.*

There may never be a more receptive climate and auspicious time than the present for disclosure of wrongdoing legislation. The expectations for legislation have been loud and clear on the part of public servants, some management representatives, public service unions, Members of Parliament, Senators, past and current employees who reported wrongdoing, and members of the public. The case for legislation was made last year and, in response, legislation was tabled in the previous Parliament and re-introduced in a modified form, as Bill C-11, in the current Parliament. Recent government statements about its determination to identify and fix incidents of government wrongdoing give reason to expect movement toward effective legislation.

In order to effectively replace the present policy-based disclosure of wrongdoing regime with an adequate law, a number of key elements must be in place. A disclosure regime in the large, diversified and complex federal public sector must also include mechanisms in each department and institution to allow employees to disclose internally, if they so choose. It is not my role as the Public Service Integrity Officer to comment in this report on the features of the internal departmental avenues other than to stress the vital importance and usefulness of their existence. They are necessary complements to an independent public sector entity in a legislated disclosure process.

The focus in this section will be on the elements of a legislated public sector disclosure regime and on what, in my view and that of many others, should be the main features of an independent public sector entity that will be called in a generic way from hereon the "Integrity Commissioner." The essential elements are presented under four headings:

1. Independence of the Integrity Commissioner
2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner
3. Scope of investigations
4. Effective protection of individuals and information.

### 1. Independence of the Integrity Commissioner

#### 1.1 An Agent of Parliament

The Integrity Commissioner should be an independent Agent of Parliament. This was a central recommendation of my previous annual report, the Report of the Working Group, the Thirteenth Report of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates, and of almost all the witnesses before the committee in the previous Parliament.

It is most important that the Integrity Commissioner not be created or perceived to operate as an officer within the executive branch of government, since he or she will be tasked to investigate, in a neutral and impartial manner, activities within the federal public sector. Otherwise, the Commissioner would be placed or perceived to be in a potential conflict of interest. As an officer within the executive branch, it would be difficult to counter the perception that the Integrity Commissioner is not closely aligned with the interests of the government and that the office is not subject to potential influence or interference from other government authorities. As an Agent of Parliament,

the Integrity Commissioner's independent status is unassailable. This would provide the necessary autonomy and freedom required for the Commissioner to discharge the mandate in an impartial manner as an independent officer and to report directly to Parliament and the public.

The previously mentioned PSIO study, *A Comparative International Analysis of Regimes for the Disclosure of Wrongdoing* ("Whistleblowing"), revealed that among the seven countries reviewed – four Commonwealth countries (the United Kingdom, Australia, New Zealand and South Africa) and three non-Commonwealth countries (the United States, Korea and Israel) – only one has a commissioner within the executive branch of government. The six other countries have an entity independent from the government, reporting to an elected legislative assembly.

In Canada, the independence of the Integrity Commissioner would have to be provided in the legislation through a number of provisions:

1. the Integrity Commissioner's appointment should be approved by both Houses of Parliament;
2. the Integrity Commissioner should report directly to Parliament;
3. the Integrity Commissioner should be supported by an office and have the authority to select the staff for the office and control the other resources necessary to fulfill the mandate.

Examples of these provisions in Canada can be found in the statutes governing the existing Agents of Parliament.

Bill C-11 proposes to assign the role of the "Integrity Commissioner" to the President of the Public Service Commission. Further comments on this and other related matters are made in section 1.4 below.

## **1.2 Report to Parliament**

Most importantly, the authority to make annual and special reports directly to Parliament, normally to the Speakers of the House of Commons and the Senate, should be available to the Integrity Commissioner as it is the case for other Agents of Parliament. The Privacy Commissioner, the Access to Information Commissioner, the Commissioner of Official Languages and the Auditor General are all required by their legislation to make their reports directly to Parliament via the Speakers of the House of Commons and the Senate. A similar authority in the case of the Integrity Commissioner would clearly underline the Commissioner's independence. It would also enhance the capacity of Parliament to oversee in the public interest activities that may be tainted by wrongdoing and to hold the government and those involved accountable for their actions.

Bill C-11 proposes that the President of the Public Service Commission would prepare an annual report for tabling in Parliament by a designated Minister. The President may make special reports directly to Parliament when the matter is urgent or important.

## **1.3 Control Over the Office**

The Integrity Commissioner should have authority to appoint staff to his or her Office. It is noteworthy that the other Agents of Parliament have a similar provision in their governing statutes, as do as well the newly established positions of Senate Ethics Officer and (House of Commons) Ethics Commissioner. Those authorities were clearly deemed appropriate in order to ensure the independence and proper functioning of their offices. That reasoning should apply equally to the Integrity Commissioner.

*As an Agent of Parliament, the Integrity Commissioner's independent status is unassailable.*

*The authority to make annual and special reports directly to Parliament should be available to the Integrity Commissioner.*



Bill C-11 provides the Public Service Commission with the authority to appoint persons necessary for the proper conduct of the President's duties related to the disclosure regime.

As well, there will be a need to create transitional strategies between the PSIO and the Office of the Integrity Commissioner – Bill C-11 proposes to house this function in the Public Service Commission – to ensure continuity of service and provide for the completion of ongoing investigations. Given that the PSIO is already established and has developed an expertise and valuable experience, it would be reasonable therefore that the PSIO staff and its work evolve into at least the initial nucleus of the new Office.

*Ideally ...the Integrity Commissioner would function in a separate, dedicated stand-alone capacity.*

#### **1.4 A Separate Stand-Alone Office or a New Branch of an Existing Agency?**

I have long been an advocate of legislation establishing an independent Integrity Commissioner with strong investigative powers, who is not situated in the public service or the executive branch of government and is approved by and reports to Parliament. That ideally implies that the Integrity Commissioner would function in a separate, dedicated and stand-alone capacity and that the disclosure mechanism would not be part of and attached to any other office, agency or commission.

Furthermore, given the unique nature and challenges of the mandate of such a Commissioner, that Office requires its own experienced staff with specialized expertise and must be able to focus on its exclusive mandate and operate without interference.

Establishing such an independent and stand-alone organization was a core recommendation of my 2002-2003 Annual Report. That position was subsequently echoed in the Working Group report issued this past January. It remains, in my view, fundamental to the effectiveness and credibility of a disclosure regime.

However, the recently introduced Bill C-11 proposes to add the responsibilities for a disclosure regime to the existing duties of the President of the Public Service Commission. To do so would seriously risk undermining, in appearance and in reality, the independence of the process and function of the disclosure of wrongdoing regime since it would be attached to another commission, and one that for the most part (e.g. staffing and recruitment) operates within the executive branch of government.

Secondly, the primary focus of the Public Service Commission is on staffing issues, whereas the kinds of serious wrongdoing against the public interest that are defined in the existing *Disclosure Policy* and Bill C-11 go far beyond staffing matters. This conflict in mandates could result in a lack of focus on wrongdoing and protection from reprisal, and less attention to the fact that these matters require quite different investigative, protective and resolution processes than do staffing matters. As well, confusion could arise from the fact that the staffing mandate of the Public Service Commission would continue to apply only to the "core" public service (some 170,000 public servants) whereas according to Bill C-11 the proposed additional mandate regarding the disclosure regime would apply to the entire public sector (over 458,000 employees).

Thirdly, attaching the disclosure regime to another existing commission such as the Public Service Commission may be perceived to be a weaker commitment by the government to address wrongdoing and protect whistleblowers than would be signaled by a dedicated stand-alone and independent Integrity Commissioner.

On the other hand, it may seem to some at first glance that legislation which adds the responsibility for a disclosure of wrongdoing regime to the present responsibilities of the President of the Public Service Commission, could to a considerable degree encompass and respect the key elements of what an Integrity Commissioner should be and do.

In some matters, namely investigations and audits, the Public Service Commission already functions independently. The President of the Public Service Commission reports to Parliament annually. As well, the selection and appointment of the President of the Public Service Commission must be confirmed by Parliament. In principle it may not therefore be inconsistent with the Public Service Commission as presently structured, to add another branch by way of a disclosure regime to also function independently.

Furthermore, Bill C-11 includes a number of provisions directed at ensuring the independence of the President of the Public Service Commission in the investigation and disposition of disclosures of wrongdoing, including that of tabling special and annual reports to Parliament specifically regarding disclosures of wrongdoing. As well, the President of the Public Service Commission already has significant investigative powers, and Bill C-11 provides that the powers available under the *Inquiries Act* would be available for the proposed disclosure regime.

Nevertheless, it is not evident how in practice the President of the Public Service Commission could wear two very different hats at once, one as a government executive when dealing with staffing matters, another as a supposedly independent agent reporting to Parliament when dealing with the investigation and disposition of allegations of wrongdoing and protecting from reprisal those who make the allegations. It is equally difficult to conclude that public sector employees would think the roles, procedures and protections are distinct enough to engender the confidence needed to take the inherent risks in coming forward with allegations of wrongdoing. There would understandably remain a perception that the government would be investigating itself, thereby raising potential conflict of interest concerns.

If Parliament should nevertheless vote to retain this proposal to attach responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission, there are a number of practical steps that could perhaps mitigate somewhat the concerns I am raising. A new and largely separate disclosure of wrongdoing branch would have to be established within the Public Service Commission. It would need to be staffed by dedicated and skilled investigators, headed by an executive who is credible to those in the public sector and who reports to the President of the Public Service Commission exclusively in his or her capacity as the person responsible for the disclosure regime. That disclosure branch would apply investigative and resolution processes adapted to the unique demands arising from the need to investigate allegations of wrongdoing in a manner that ensures effectiveness, confidentiality and protection from reprisal. That branch and regime would have to be maintained at arms length from the other functions of the Public Service Commission, and be separately accessible to public servants who require privacy and confidentiality when making a disclosure. The steps are not all spelled out explicitly in Bill C-11, but are arguably consistent with its provisions and intent.

*If Parliament should nevertheless vote to retain this proposal to attach responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission, there are a number of practical steps that could perhaps mitigate somewhat the concerns I am raising.*

It remains uncertain at best, even if these steps are taken, that attaching responsibility for the disclosure regime to the President of the Public Service Commission could attract sufficient confidence of public servants contemplating the credible and good faith disclosure of wrongdoing. Since that should, after all, be the primary goal of such legislation, surely a far better legislative proposal would be to establish a separate stand-alone and independent Integrity Commissioner. That is what public servants themselves have requested for some time.

## 2. Jurisdiction of the Integrity Commissioner

### 2.1 Institutional Coverage

**"An effective disclosure regime should cover as much of the federal public sector workforce as possible, including separate employers and Crown Corporations."**

*Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing, January 29, 2004.*

In its report, the Working Group made a recommendation similar the one made in the PSIO 2002-2003 Annual Report that the entire federal public sector should be subject to a disclosure regime. In Bill C-11, the government indicates its agreement in principle by including Crown corporations, separate employers and other agencies in the definition of "public sector." This broad application constitutes an enhancement over the institutional coverage of the current *Disclosure Policy*. It responds favourably to the views expressed earlier and to the advice provided to the government. In my view, this broader coverage should remain a feature in the legislation.

It should be noted, however, that Bill C-11 precludes access to the President of the Public Service Commission, in her proposed role regarding the disclosure regime, in the case of members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Forces as well as employees of the Canadian Security Intelligence Service and the Communications Security Establishment. Individuals in those organizations, some 100,000 employees, would be denied access to an independent and impartial Office, external to their home organization, to which to report allegations of wrongdoing, a process that would be available to all others in the public sector. Such exclusion is difficult to justify.

After all, not all potential wrongdoing in those organizations would necessarily have a national security, national defense or policing dimension that requires special protective measures. An allegation could be made, for example, involving a serious abuse or misuse of public funds, or gross mismanagement within the organization. It is far preferable that the Integrity Commissioner and the Office staff be required to have the proper authorization to access classified information and the obligation to treat it as such than to deny members of the four above-mentioned organizations access to the Integrity Commissioner.

It is worth noting that the RCMP Commissioner elected to make the Treasury Board's *Disclosure Policy* applicable to RCMP members, and consequently they have currently access to the PSIO for allegations of wrongdoing and protection from reprisal. The resulting interactions between the PSIO and the RCMP have been positive for both organizations.

While conscious of the sensitive nature of the operations of the four above-mentioned organizations, I do not consider that blanket exclusion of those organizations from access to the Integrity Commissioner in the legislation is justified, nor does it accord with the public interest.

**2.2 Who can make a disclosure?**

Employees of all federal public sector institutions should be allowed to make a disclosure of wrongdoing either through their institution’s internal mechanisms or directly to the Commissioner. The PSIO experience under the current policy suggests that it is neither wise nor necessary to express in law a preference for disclosing internally within one’s organization to one’s supervisor or the designated senior officer. Direct access to the Integrity Commissioner should not be complicated nor should there be pre-conditions. To make it so would likely discourage some employees from coming forward, as they may not wish to report internally or may not know if their reasons for going to the Integrity Commissioner would meet the stated tests.

It seems that some parts of Bill C-11, for instance sections 13, 23 and 24 to illustrate the point, could be interpreted as impeding access to the President of the Public Service Commission in her proposed role regarding the disclosure regime.

Access to the Integrity Commissioner should also be possible for individuals who are not public servants, a recommendation in both the PSIO and the Working Group reports. Both reports proposed that the Integrity Commissioner should be authorized to receive and investigate any relevant and credible allegations of wrongdoing in the public sector, regardless of the source of the disclosure. It is essential that instances of public sector wrongdoing known by a citizen who has had dealings with the public sector can be brought to the Commissioner by that citizen and be investigated.

The study on the disclosure regimes in other countries that the PSIO commissioned revealed that the legislation in the countries examined covers at the minimum public service employees. In some instances, the legislation also included former employees (Australia, New Zealand, the United States), private contractors and their employees (New Zealand) and members of the general public (Korea, Israel).

**2.3 What would constitute wrongdoing?**

As noted in my 2002-2003 Annual Report, “public interest wrongdoing” should be understood to relate to those activities that have serious implications for the public interest because they “*have a detrimental effect on the interests and functions of a group of public servants or a whole department, and subvert the delivery of programs and services to the public.*”

The disclosure of wrongdoing within the federal public sector must address situations with a significant public interest dimension and should not cover activities already governed by other legislation and processes. The disclosure regime must allow for a person who believes that he or she has witnessed wrongdoing in the organization to report it and provide a mechanism for that matter to be investigated.

At the same time, such a regime should not be a duplication of existing recourse mechanisms for employees involved in a conflict with their employers, nor should it be a process used in bad faith or for frivolous or vexatious purposes. Furthermore, while issues such as personal harassment or abuse in the workplace are serious and must be addressed, this should not normally be the type of issue that a disclosure regime addresses, except when such activity is sufficiently flagrant and systematic that it constitutes a threat to the public interest.

*Employees of all federal public sector institutions should be allowed to make a disclosure of wrongdoing either through their institution’s internal mechanisms or directly to the Commissioner.*

*Direct access to the Integrity Commissioner should not be complicated nor should there be pre-conditions.*



*The disclosure of wrongdoing within the federal public sector must address situations with a significant public interest dimension and should not cover activities already governed by other legislation and processes.*

With that in mind, and in light of the experience gained to date, I suggest that the definition of wrongdoing is a key matter in determining the scope of the Integrity Commissioner's jurisdiction.

Wrongdoing should be circumscribed to public interest matters: violation of law; abuse or misuse of public funds or assets; gross mismanagement regarding program and service delivery, resource stewardship and organizational leadership; substantial and imminent danger to the life, health and safety of persons or the environment. Some headings may need to be further defined. For example, gross mismanagement would typically apply to instances of systematic and serious mismanagement of an institution, sector, or program, or an instance involving a significant failure in the management of resources and assets. The gross mismanagement in question could be by action or inaction. In the same vein, substantial and imminent danger could be subject to additional criteria, such as a situation creating clearly identifiable and immediate harm or prejudice to people or to the environment.

Given the envisaged types of wrongdoing that would come under the purview of the Integrity Commissioner, the legislated disclosure regime should not necessarily include breaches of values as a category of wrongdoing, as is currently the case in the *Disclosure Policy*. Values are better fostered by example and appropriate education and training. Breaches of values may be best dealt with, in context, at the level of each organization. Since these matters are often highly subjective and potentially minor in nature, they should be covered by a separate mechanism outside the disclosure regime. Serious breaches of some key values (for example, respect for the law) will and do typically fall within one of the headings of public interest wrongdoing as listed in the current *Disclosure Policy*. However, breaches to a code of conduct, containing specific obligations for management and employees, could constitute a form of wrongdoing.

### **3. Scope of Investigation**

#### **3.1 Investigative Powers**

As a general principle and to be effective, the Integrity Commissioner must be given broad discretionary powers to determine which allegations will or will not be reviewed by his/her Office and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed. This will allow the Integrity Commissioner to deal only with those cases that are truly indicative of serious wrongdoing and to conduct complete investigations into those matters.

The Integrity Commissioner should be provided with adequate investigative powers, similar to those that other investigative bodies possess in their legislation. Powers provided by the *Inquiries Act*, such as the power to issue subpoenas or to order the production of documents, are necessary to ensure the proper conduct of investigations. Other agents of Parliament, for example the Auditor General, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, and the Commissioner of Official Languages have such powers in their respective legislation. Bill C-11 vests such powers in the President of the Public Service Commission in her proposed role regarding the disclosure regime.

These powers may be required to avoid unjustified delays or complications or in the event of a refusal to provide the requested and relevant information. Such powers would also enable more rigorous and swift investigations in some cases, and ensure that all those implicated are confident that the investigative process and resulting findings and recommendations are fair, objective and comprehensive.

A factor that strengthens the case for equipping the Integrity Commissioner with adequate investigative powers has to do with the nature and types of wrongdoing under the Commissioner's purview. For example, whether it is a matter of a violation of law, an abuse of public funds or a situation creating a substantial danger to human health or life, what are to be targeted are serious wrongs against the public interest. It is in the interest of Government, Parliament and, ultimately, the public that the Integrity Commissioner have investigative powers that match the seriousness of the alleged wrongdoing in question and that these be sufficiently robust to address and satisfy the public interest implications.

Findings of wrongdoing have very significant implications for alleged wrongdoers, the entire public service and the public in general. This requires the Integrity Commissioner to have the tools to apply a fair, impartial and complete investigative process with the likelihood of producing conclusive findings. Otherwise, the Integrity Commissioner may not be in a position to shed light on allegations of wrongdoings or to provide an accurate picture about matters brought forward by public servants or others. Without such powers, the reliability and fairness of findings and subsequent corrective actions may be open to question.

**3.2 Investigating beyond the public sector**

The Integrity Commissioner should be able to follow the evidence of wrongdoing wherever it leads. Only if that is the case could some investigations provide final and conclusive findings in response to allegations of wrongdoing whenever the alleged activity in question implicates people other than public servants or if the evidence lies outside the federal public sector.

The ability to access and follow the evidence wherever it may be found, even beyond the federal public sector, is crucial if Parliament wishes the Integrity Commissioner to be able to conclude on any matters of wrongdoing brought forward.

It is fairly easy to provide examples of situations where some evidence supporting or refuting wrongdoing may have to be sought outside the public sector. Under the heading of abuse of public funds, for example, questionable funding or grant payments by a department, or in exchange for services not covered by a legally tendered contract, may require the Integrity Commissioner to go beyond the departmental files and obtain documentary or other evidence from the recipients of the grant or the funding, or from the private contractor. It is also conceivable that an investigation by the Integrity Commissioner may require seeking information from the Minister accountable for the departmental activities being examined.

One effective way to obtain information and evidence is by means of exchange of information with other appropriate investigative bodies. The Integrity Commissioner should be allowed to collaborate with and receive information from those bodies in order to permit comprehensive and conclusive investigations.

Not to enable investigations of potential public sector wrongdoing that goes beyond the public sector could be grossly unfair to the public servants in question who may appear to be fully and exclusively responsible for a wrong when in reality others beyond the public sector may, at the very least, share a degree of responsibility.

Bill C-11 in its current prevents investigations by the President of the Public Service Commission beyond the public sector.

*The Integrity Commissioner should be provided with adequate investigative powers.*

*The ability to access and follow the evidence wherever it may be found, even beyond the federal public sector, is crucial if Parliament wishes the Integrity Commissioner to be able to conclude on any matters of wrongdoing brought forward.*

*The Integrity Commissioner should not be precluded by legislation from accessing certain types or categories of information.*

### **3.3 Access to any relevant information**

The Integrity Commissioner should be allowed to access any type and source of relevant information or evidence needed to shed light on a matter of alleged wrongdoing. The Integrity Commissioner should not be precluded by legislation from accessing certain types or categories of information.

Bill C-11 is deficient in that respect. For instance, Cabinet confidences or information protected by solicitor-client privilege would not be accessible by the President of the Public Service Commission when required for investigative purposes.

Given that it is paramount for the public interest and the credibility of public institutions that wrongdoing be addressed fully, the Integrity Commissioner should be entitled for example, to see relevant Cabinet confidences as required and legal opinions provided to the department or agency under investigation. It could be provided in the legislation that such access by the President of the Public Service Commission, in her proposed role regarding the disclosure regime, is not a waiver of confidentiality or of the solicitor-client privilege. It could also be specified that the Integrity Commissioner is obliged to keep this information confidential and that it could not be divulged to any person, except as provided by law.

In the experience of the PSIO, there have been instances where, after discussions with the department and its legal services, the contents of legal opinions were shared with the investigator. This was particularly useful in cases of allegations of violation of law or regulations and where the departmental actions were taken on the basis of the legal opinions obtained by management.

Another example is the parliamentary inquiry into the management of the Sponsorship Program. The Government allowed disclosure of Cabinet confidences to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts and to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (Gomery Commission) to allow for a complete inquiry into the matters raised in the Auditor General's 2003 Report. Similarly, an examination of Cabinet confidences could be pertinent and required for a complete investigation by the Integrity Commissioner.

Without complete access to all the information pertinent to an investigation of a disclosure, the Integrity Commissioner's investigation may remain inefficient, inconclusive and unreliable which could be unfair to those under investigation and detrimental to the public interest.

### **3.4 Public Inquiries**

As it is the case in other legislation establishing an investigative body, such as the Transportation Safety Board or the Commission for Public Complaints Against the RCMP, the Integrity Commissioner should be entitled to launch a public inquiry into a matter arising from one or more allegations and where the public interest is paramount. Whereas most investigations arising from disclosures would be conducted in private, as is provided in Bill C-11, there may be situations that could have a significant impact on the public trust that warrant a public inquiry. The legislation could also provide that the Governor in Council may request the Integrity Commissioner to launch a public inquiry.

### **3.5 Stop Orders**

Another power that should be considered for inclusion in the legislation establishing the function of Integrity Commissioner is the authority to issue “stop orders” in exceptional circumstances, such as when there is an imminent and substantial risk or danger for the life, health or safety of Canadians or the environment. This temporary order to prevent or stop any wrongful activity would only be applied when the responsible agency refuses to act upon an urgent finding and recommendation following the Integrity Commissioner’s investigation, or in cases where the disclosure originated within the responsible agency and no timely action was taken.

Conferring such a power may understandably raise some practical difficulties, but it is justified when one considers the potentially harmful wrongdoing at stake. This power would be used only in exceptional circumstances in which there is evidence of imminent and very serious danger and after due notice has been given to the responsible agency.

The legislation should allow the Integrity Commissioner to issue a temporary order for a limited period of time (for example: up to 20 days) to allow for an urgent review into the matter and for the chief executive of the responsible agency to respond. These temporary stop orders could of course be challenged before the courts.

## **4. Effective protection of individuals and information**

### **4.1 Legal prohibition against reprisal**

The legislation should clearly establish a legal prohibition against any form of reprisal or retaliation against anyone for making a good faith disclosure of wrongdoing or for participating in an investigation conducted by the Integrity Commissioner. The prohibition should also cover any intimidation of witnesses and any action or omission with the intent of interfering with the conduct of an investigation or influencing a witness.

The PSIO study of the disclosure regimes in other countries found that in four of the seven countries examined there were explicit provisions in their legislation prohibiting reprisals against the whistleblower.

The ability to provide a strong legal prohibition against reprisal for disclosing wrongdoing is one of the persuasive arguments for enacting disclosure of wrongdoing legislation as opposed to leaving it as a mere policy instrument.

That is so in the first place because a mere policy-based prohibition is limited in the sanctions it can attach to the prohibition, and therefore to the likelihood of deterring such conduct. A law, on the other hand, will normally attach to it severe enough prohibitions and sanctions to deter those who may otherwise be inclined to take unjustified action against those who bring forward good faith allegations of wrongdoing.

Secondly, and as a result, whereas a mere policy based prohibition of reprisal cannot normally elicit the confidence of potential disclosers that they can safely come forward, a law establishing a legal prohibition of reprisal and appropriately severe sanctions is far more likely to do that.

Enacting legislation is the normal means our society reserves to prohibit and deter conduct considered to be the most threatening to its basic values, and in doing so it also encourages other conduct thereby protected. The basic values in this case are those of promoting an honest, transparent, ethical and accountable public service.



One way to promote those values is by ensuring the freedom to report instances of public service wrongdoing, which may not otherwise come to light and be corrected, and to be recognized rather than punished for such behaviour.

A legal prohibition of reprisal and the enactment of serious sanctions for it constitutes the strongest possible societal commitment to the values thereby protected and as a result is a necessary step towards assuring potential disclosers that they may speak freely and will be protected.

**"... no public servant should ever suffer reprisal when he or she comes forward in good faith and uses official mechanisms to raise concerns over perceived wrongdoing..."**

*Report of the Working Group on the Internal Disclosure of Wrongdoing, January 29, 2004.*

## **4.2 Reprisal protection: the exclusive jurisdiction of the Integrity Commissioner**

In the event that a public servant believes that he or she is the subject of reprisal for having made a disclosure, the Integrity Commissioner should have the exclusive jurisdiction to review and resolve the matter. The process to deal with such issues should convey to public servants that they may come forward in confidence to make a credible disclosure in good faith.

*The method of handling reprisals is the key to the success of any wrongdoing disclosure legislation or regime.*

The method of handling reprisals is the key to the success of any wrongdoing disclosure legislation or regime. If the process is not expedient, effective, fair and confidential, the employees will not trust it and may choose to remain silent about a wrongful act they know about for fear of personally paying the price for making a disclosure.

It has been the PSIO experience in dealing with many people considering making a disclosure that the fear of reprisal, in various forms, constitutes a major obstacle. The same phenomenon was observed in many other jurisdictions that have wrongdoing disclosure regimes.

The current *Disclosure Policy*, as a matter of significant principle, prohibits reprisal against an individual who discloses wrongdoing. Moreover, the Report of the Working Group stressed prohibition of reprisal as a fundamental principle. This provision should emphatically be maintained in the proposed legislation, as is the case in Bill C-11.

*Responding to disclosures of wrongdoing and subsequent complaints of reprisal cannot be separated, the former being addressed by one avenue, the latter by another.*

For these reasons, and to guarantee effective protection with minimal risks for disclosing employees, the Integrity Commissioner should make final determinations in dealing with complaints of reprisal for the disclosure of wrongdoing. The present *Disclosure Policy* clearly specifies that one of the primary responsibilities of the PSIO is "to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith."

There should be no review of the Integrity Commissioner's findings about reprisal issues, other than the possibility of a judicial review. The process should also be uncomplicated, expeditious and predictable in order to provide the protective shield employees need when making a disclosure.

Responding to disclosures of wrongdoing and subsequent complaints of reprisal cannot be separated, the former being addressed by one avenue, the latter by another.

The PSIO experience confirms that when people who contemplate making an allegation of wrongdoing come forward and ask whether and how the Integrity Officer can protect them from reprisal, it is essential to provide reliable answers and assurances as to exactly how such complaints would be handled. If the Integrity Commissioner is not mandated to deal with the reprisal issue from start to end, he or she can give no such reliable assurances. As a result, it is predictable that this would discourage some individuals from coming forward.

It may be thought that a reprisal complaint is merely another employment related issue and therefore the usual workplace dispute resolution processes, such as grievance hearings, should handle such complaints. However, the reality is that reprisal can be considerably more subtle and multi-dimensional than it appears at first glance or it may not be perceived as such immediately after the disclosure is made. In many instances, the retaliation may consist of potentially non grievable issues such as being isolated from the group, losing or not obtaining adequate accommodation arrangements, being moved to another location, losing career opportunities such as attending a learning event or course, obtaining acting or secondment assignments or many seemingly insignificant gestures which, when accumulated over time, may amount to retaliation.

The capacity to act in a preventive manner is an important component of the protection that would otherwise be lost if the employee was left with no choice but to file a grievance after the fact. An employee who courageously decides to make a disclosure should not be put in a situation where he or she is forced to enter into a long and complicated process in order to get the protection he or she deserves. The government should provide public servants with immediate protection. That is why the Integrity Commissioner should have the authority to order maintenance of the status quo while the investigation is ongoing. Alternately, the Integrity Commissioner could order that the employee be placed in another location and report to another supervisor, or any other creative solution. This is especially true for small organizations where the employee who makes a disclosure may be easily identified.

Effective protection against reprisal should include the authority for the Integrity Commissioner to proactively prevent situations that would adversely impact on employees during the course of an investigation. Presently, once an investigation commences, the PSIO reminds the department or the agency of the requirement to protect the employee and witnesses from reprisal and that any allegations of that nature will be investigated.

The process for dealing with matters of reprisal should address all aspects of the complaint as confidentially as possible. The scope of confidentiality should cover the identities of alleged victims of reprisal as well as other information related to them, such as personal details and history. This also applies to the employee allegedly taking the reprisal actions.

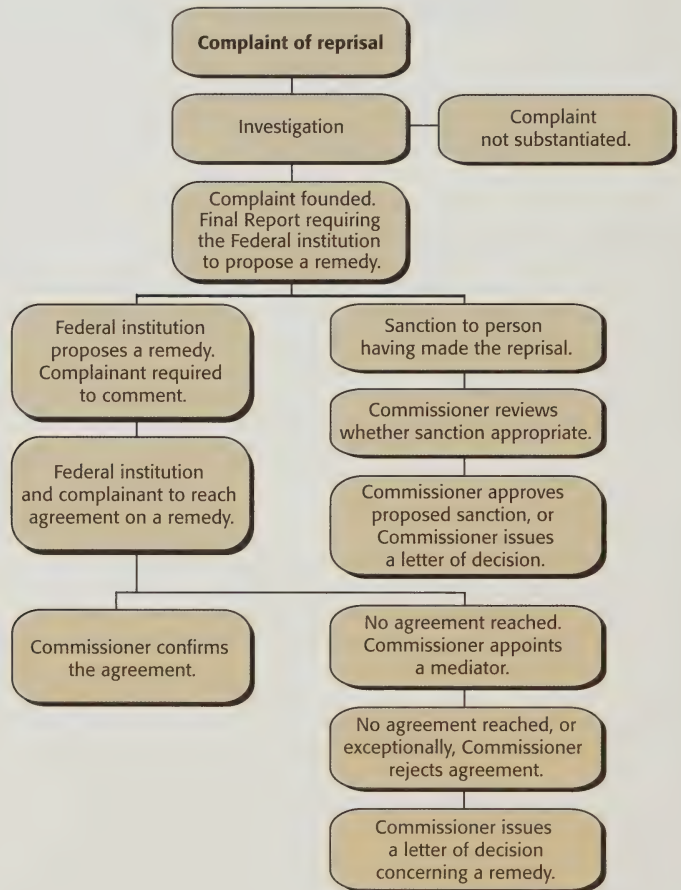
It is highly unlikely that confidentiality could be appropriately protected unless only the Integrity Commissioner deals with complaints of reprisal. If persons making reprisal complaints must participate in hearings before a grievance board, there would be no such assurance of confidentiality.

*An employee who courageously decides to make a disclosure should not be put in a situation where he or she is forced to enter into a long and complicated process in order to get the protection he or she deserves.*

*... the Integrity Commissioner should be authorized when necessary to make final and decisive rulings regarding complaints of reprisal.*

Given the paramount importance assigned to the protection from reprisal by those contemplating making an allegation of wrongdoing, and the need to allow the Integrity Commissioner to address both wrongdoing and reprisal matters, the Integrity Commissioner should be authorized when necessary to make final and decisive rulings regarding complaints of reprisal.

The attached flow chart illustrates the proposed complaint of reprisal process that would provide certainty of fair process and adequate protection for all concerned. It provides essentially that the Integrity Commissioner must make every effort to arrive at a solution acceptable to all parties involved, including the Commissioner acting impartially in the public interest. In the event that reprisal is confirmed by the investigation and that satisfactory resolution between the parties does not materialize, the Integrity Commissioner would then be authorized to resolve the matter by means of a letter of decision ordering the federal institution to adopt an appropriate remedy.



The fear of reprisal is a major factor inhibiting the disclosure of serious wrongdoing against the public interest. Given the inherent inseparability, in reality and in perception, between the initial disclosure of wrongdoing and any subsequent complaints of reprisal for that disclosure, that fear would be greater still if it required two separate processes and avenues to address each of them.

Bill C-11, as did Bill C-25, proposes a very different process, or more precisely processes. There would be one avenue and process for the initial disclosure of wrongdoing, namely taking it to the President of the Public Service Commission (PSC). If the President of the PSC decides to investigate then he or she would be required to make a finding and a report with a recommendation to the appropriate chief executive, and in specified circumstances also a report to the responsible Minister or even a special report to Parliament. That process is consistent with what I have proposed regarding the Integrity Commissioner for the initial disclosure of wrongdoing.

As for a subsequent complaint of reprisal, however, Bill C-11 proposes a choice of one of two avenues. The complainant could bring the allegation directly to the appropriate Board—Public Service Staff Relations Board or the Canada Industrial Relations Board. The Board would assist the parties to settle the complaint or if it is not settled, then the Board would hold a hearing, make a finding and if reprisal is found make an order to the chief executive requiring appropriate action be taken. Or, instead of going to the Board, the complainant could bring the allegation of reprisal to the President of the PSC. But if so, the President could only make a finding, and if reprisal is found could presumably assist the parties to settle the complaint. But if no agreement is forthcoming that would be the end of the President of the PSC's role. Only the Boards could actually make an order requiring specific remedial action be taken.

Not only is this proposed process for reprisal complaints unduly complex and cumbersome, but by providing for recourse to the President of the PSC for the initial disclosure but the option of recourse to a Board for a subsequent and related complaint of reprisal, erroneously assumes that the two issues of wrongdoing and reprisal are separable and can be handled by two distinct mechanisms and processes. Furthermore, the two processes would be substantially different—the initial disclosure of wrongdoing would be handled by means of an investigation with careful attention to the requirements of confidentiality, whereas the complaint of reprisal before the Boards would be handled in a public hearing with no guarantee of maintaining confidentiality. Finally, since the President of the PSC would only have intervener status before the Boards, he or she could not give a public servant, who is considering whether or not to make the initial disclosure of wrongdoing, any assurances as to how a subsequent and related reprisal complaint would be handled.

If Parliament should nevertheless decide to retain the involvement of the Boards in reprisal complaints, I would recommend an amendment to Bill C-11 that would revise, somewhat, the process already proposed in this Report. It would assign the primary role to the President of the PSC but also an important one to the Boards. All complaints of reprisal would be brought exclusively to the President of the PSC, who alone would make findings and recommendations, and would then make every effort to find agreement between the parties. Only if that agreement is not forthcoming would a complaint to a Board be permitted. That Board would not repeat the investigation and finding by the President of the PSC, but would make a ruling and order based upon them, similar to an appeal process. If adopted, this approach would avoid giving the President of the PSC a tribunal function, and except for “appeals” before the Boards,



would ensure that the investigation and disposition of the inherently inseparable initial disclosure and subsequent complaint of reprisal are both handled by the same independent third party, namely the President of the PSC, using similar processes.

#### **4.3 Measures for sanctioning against reprisal**

It is doubtful that public servants and the public will believe that the government is serious about repudiating reprisal for making a disclosure unless there are clear sanctions. Furthermore, in other recent federal legislation applicable in the private sector, in one instance for privacy violations (*Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, sections 27 and 28), in another for financial fraud such as insider trading offences (*Criminal Code*, section 425.1 recently enacted), fines up to \$10,000 are specified for reprisals against whistleblowers. It is inconsistent and unfair not to provide for equally serious sanctions for largely similar offences in the federal public sector.

*There should be a comprehensive set of legal measures to deal with sanctions related to wrongdoing.*

In response to the Auditor General's report on the Sponsorship Program, the Government has announced that it will review and strengthen the *Financial Administration Act* as part of its efforts to increase oversight and accountability, identify problems earlier and enhance its ability to take corrective or disciplinary action in cases of wrongdoing. The review is intended to clarify and strengthen administrative and criminal sanctions for wrongdoing, as well as to extend the scope of sanctions so that they apply to former public servants, employees of Crown Corporations and public office holders. At present, no action can be taken once the employment relationship has terminated, even for those in receipt of government pensions, other than penalties for criminal convictions. There should be a comprehensive set of legal measures to deal with sanctions related to wrongdoing.

In two of the countries examined (Australia and South Africa) in the PSIO study on disclosure regimes in other countries, there are provisions for severe penalties and fines for those who take reprisal action against a person making a disclosure.

#### **4.4 Protection of identities and other information**

The new disclosure legislation should provide that the information that might identify a person involved in the disclosure process, especially the name of the employee making a disclosure as well as the identity of the alleged wrongdoer, should be protected from access, notwithstanding any other act of Parliament. This would go a long way towards convincing an employee to make a disclosure of wrongdoing if it is known that names will not be revealed in the process.

However, when that information is required in fairness by the rules of natural justice, for instance to allow the alleged wrongdoer to prepare an adequate response, it should be disclosed. Employees whose conduct is under investigation have a right to be informed of the allegations and must have the opportunity to respond. The point at which this occurs will depend on the nature of the disclosure or investigation. It will normally not be appropriate to inform the alleged wrongdoer immediately upon receipt of the disclosure. For example, it may be unnecessary and unhelpful to inform a department or an alleged wrongdoer of allegations that may not be credible. Also, it is possible that an investigation may be impeded if there is a risk that material evidence might be destroyed.

If identities are not protected to the allowable extent, employees may elect to make disclosures anonymously. This is undesirable since it gives more scope for malicious disclosure and may not allow some disclosures to be adequately investigated since the person making the disclosure cannot be questioned nor the issues followed up properly, leaving the impression to those making the disclosure that nothing has been done about it.

It is also important that the identity of the alleged wrongdoer be kept confidential until the disclosure has been investigated. Any information related to the substance of the disclosure should be kept confidential. This would not only preserve the reliability of the Integrity Commissioner's investigations, but it would also help to reduce the risks for those who come forward and for alleged wrongdoers. That, in turn, would contribute to the needed confidence in the process without which people would not be inclined to come forward with such disclosures or participate frankly as witnesses in the investigation.

When it comes to reporting to Parliament, there may be particular instances when, in the public interest, the Integrity Commissioner would need to make information public. The Integrity Commission must be trusted that sensitive information normally protected under the *Access to Information Act* would not be disclosed.

The Integrity Commissioner should be allowed to have access to any information that he or she may require during the investigation, notwithstanding any other act of Parliament or any privilege under the law of evidence. No information should be withheld from the Integrity Commissioner on any grounds.

In response to those who may be inclined to object to these proposals on the grounds that not all of these measures have been extended to other agencies, it must be noted that those other agencies do not typically and exclusively rely for their information and investigations on public servants coming forward with disclosures. Those who do make credible disclosures of serious public interest wrongdoing expose themselves to considerable risk and perform a significant public service. In view of the unique

be correspondingly and uniquely serious. Without that assurance, some instances of serious wrongdoing in the public sector may go unreported.

The PSIO study of other countries' disclosure systems found that, in order to encourage disclosure of wrongdoing, the confidentiality of information obtained through the disclosure and investigative process was explicitly protected in the legislation of four of the seven countries examined.







# Conclusion

1. Pursuant to the Disclosure Policy, the PSIO continued to discharge its mandate to receive and investigate allegations made by public servants about wrongdoing in the public service.
2. One hundred and fifty nine contacts were recorded by the PSIO during the past year. Seventy-three allegations were reviewed and investigated further. The majority dealt with employment related issues or workplace conflict. Many such cases were referred to other mechanisms best suited for addressing the matters in question. At times the PSIO maintained a monitoring or mediating role and was instrumental in bringing final resolution to these issues, many of them of a delicate, complex or long standing nature.
3. The PSIO completed eleven reports of investigation with recommendations that were sent to the respondent organization. It should be noted that a significant number of cases in which no form of wrongdoing was found nevertheless involved extensive investigations and interactions with the departments concerned. These led to PSIO recommendations for improved departmental procedures, communications and interactions with employees and the program clientele, and elicited full co-operation from the departments concerned.
4. The fact that the PSIO found few instances of wrongdoing does not constitute evidence that there is little serious wrongdoing in the public sector, nor does it cast doubt on the usefulness of a disclosure of wrongdoing mechanism and agency. Rather, the context and the circumstances described in this Annual Report together with the PSIO experience argue for a more robust and credible system with the structure and powers likely to elicit greater confidence on the part of public servants.



## Recommendations

### Time to Legislate

5. Last year, many reports were presented to the Government laying the foundations for legislation. It is now time to complete the task and to proceed to establish an effective legislated wrongdoing disclosure regime in the entire federal public sector. Specific recommendations in that regard were made in this Annual Report. The principal elements of such a disclosure regime are highlighted in the following paragraphs.

### An Independent Integrity Commissioner Established by Legislation

6. An Integrity Commissioner should be established by legislation to replace the present Disclosure Policy and Public Service Integrity Officer. Such a legal basis would demonstrate effectively the government's commitment to encouraging disclosures of wrongdoing, having them investigated effectively and with due process and ensuring that appropriate protections and sanctions normally attached to legislation are in place.

**Agent of Parliament**

- 7. The Integrity Commissioner should be an Agent of Parliament, approved by and reporting to Parliament with complete authority to select his or her staff and control the affairs of the Office, as is the case with other agents of Parliament.

**Separate Institution**

- 8. To recognize the unique focus on public interest wrongdoing and to underscore the government’s strong commitment to addressing and eradicating such wrongdoing in the public sector, it would be preferable that the Integrity Commissioner and agency be a separate and stand-alone institution.
- 9. If, on the other hand, a decision were made to attach or fold the Integrity Commissioner’s function into another existing agency, a set of safeguards should be put in place to establish a new and largely separate disclosure of wrongdoing branch in that agency and to maintain that branch and regime at arms length from the other functions of the agency.

**Jurisdiction and Access to the Integrity Commissioner**  
**Effective Process for Wrongdoing Investigation and Reprisal Protection**

- 10. In the interest of both fairness and effectiveness, the legislation should put in place the specific and detailed processes outlined in this Annual Report for investigating the allegations of wrongdoing, for protecting from reprisal those who make disclosures, and for reporting to the institutions concerned and Parliament.
- 11. As a general principle and to be effective, the Integrity Commissioner must be given broad discretionary powers to determine which allegations will or will not be reviewed by his/her Office and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed. This will allow the Integrity Commissioner to deal only with those cases that are truly indicative of serious wrongdoing and to conduct complete investigations into those matters.
- 12. The Integrity Commissioner should control the investigative and reporting process for both initial allegations of wrongdoing and any subsequent allegations of reprisal. To assign responsibility for the former to the Commissioner and the latter to other agencies with responsibilities over grievance or redress mechanisms would severely weaken the effectiveness and credibility of the Integrity Commissioner and the disclosure regime.

**Employees of the Entire Federal Public Sector Allowed to Disclose**

- 13. The institutional coverage of the Integrity Commissioner should include the entire federal public sector. This would include all departments, agencies, commissions, Crown Corporations, separate employers and other federal bodies falling within a definition of “public sector.” Members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Forces as well as employees of the Canadian Security Intelligence Service and the Communications Security Establishment should be allowed access to the Integrity Commissioner.

### **Unconditional Access to Integrity Commissioner**

14. Any employee of institutions in the public sector should have direct access to the Commissioner should he or she chose that route rather than a mechanism internal to the institution. Direct access should not be complicated nor should there be pre-conditions. The law should not express a preference between disclosing internally within an organization or to the Integrity Commissioner.

### **Disclosure by the Public**

15. The Integrity Commissioner should be entitled to receive and investigate any relevant and credible allegation about wrongdoing in the public sector, whatever the source including private citizens. In some cases someone outside the public sector who has had dealings with a department or public servant may be the only available source of information about seriously wrongful activity in the department concerned.

### **Serious Wrongdoing Targeted**

16. The type of wrongdoing that should ideally fall within the mandate of the Integrity Commissioner is what is called "serious public interest wrongdoing," or more precisely serious wrongdoing against the public interest. In such cases the discloser of wrongdoing is in the position of a "witness" to the alleged wrong, not only or necessarily a "victim" of it. The real victim is the public interest, for instance a department so grossly mismanaged that the public is no longer being adequately served. Personal employment-related grievances should normally be referred to other avenues. Breaches of values, which typically are subjective, are better dealt with at the level of each organisation and should normally not fall within the Integrity Commissioner's purview unless they amount to instances of serious public interest wrongdoing.

### **Commissioner's Powers and Scope of Investigations** **Investigative Powers**

17. The legislation should provide the Integrity Commissioner with adequate investigative powers similar to those possessed by other Agents of Parliament. This would normally include the right to issue subpoenas and the power to summon witnesses and require them to give evidence under oath or produce requested documents. Not to have such powers, even though used sparingly and judiciously, may in some cases result in incomplete investigations and findings, which would be unfair to all parties concerned.

### **Investigating Beyond the Public Sector**

18. The Integrity Commissioner should be entitled to investigate beyond the public sector when the evidence leads in that direction, or at least collaborate with relevant agencies or persons with mandates covering the sector in question. Not to so provide could lead to incomplete investigations that could be unfair to the alleged public servant wrongdoer who may in fact be only partially responsible or not at all.

**Public Inquiry**

- 19. In some instances the Integrity Commissioner should be entitled to initiate a public inquiry. This could be justified if for instance an important public interest issue arises as a result of one or more allegations, an issue with such a significant impact on the public trust that a public inquiry is called for.

**Temporary Stop Orders**

- 20. In exceptional circumstances of imminent and substantial risk or danger to life, health or safety, when a responsible agency does not act in a timely manner on the Commissioner's recommendation, the Commissioner should be entitled to issue a temporary stop order.

**Protection of Individuals and Information**

**Reprisal Prohibition**

- 21. The legislation should clearly and emphatically establish a legal prohibition for reprisal against those making good faith disclosures of wrongdoing, whether or not wrongdoing is found, and severe enough sanctions should be attached. Such a legal prohibition and appropriate sanctions can not only deter those who may otherwise be inclined to practice reprisal, but as a result also help to elicit the confidence of potential disclosers that they may safely come forward. The legal sanctions to be legislated should be in line with the sanctions provided by two other federal statutes for reprisal against whistleblowing in the private sector.

**Access to All Relevant Information**

- 22. The Integrity Commissioner should be allowed access to any type of relevant information or evidence that could reasonably shed light on an instance of alleged public service wrongdoing. The blanket exclusion in legislation of some forms of evidence in legislation is not justified. There are ways the Integrity Commissioner could protect for instance Cabinet confidences and legal opinions and control access to them rather than being denied all access.

**Identity Protection**

- 23. The legislation should ensure that all information leading to the identity of persons involved in the disclosure process, especially the name of the discloser, should be protected from access notwithstanding any other Act of Parliament, subject only to fairness as required by the rules of natural justice. That exception applies for instance if the alleged wrongdoer couldn't prepare an adequate response without that information being divulged at some point in the inquiry.







# Appendix A

## RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER\*

.....

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department;  
or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

**Disclosure** – *is defined as information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.*

**Wrongdoing** – is defined as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation; or
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*; or
- misuse of public funds or assets; or
- gross mismanagement; or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

More specifically, the **responsibilities** of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;

---

\*An excerpt from the Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace

9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.



# Appendix B

## **LIST OF DEPARTMENTS AND AGENCIES SUBJECT TO THE *DISCLOSURE POLICY***

---

The following departments and other portions of the public service of Canada in respect of which Her Majesty as represented by the Treasury Board is the employer are subject to the Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.

Departments named in Schedule I to the *Financial Administration Act*:

- Department of Agriculture and Agri-Food
- Department of Canadian Heritage
- Department of Citizenship and Immigration
- Department of the Environment
- Department of Finance
- Department of Fisheries and Oceans
- Department of Foreign Affairs and International Trade
- Department of Health
- Department of Human Resources Development
- Department of Indian Affairs and Northern Development
- Department of Industry
- Department of Justice
- Department of National Defence
- Department of Natural Resources
- Department of Public Works and Government Services
- Department of the Solicitor General
- Department of Transport
- Treasury Board
- Department of Veterans Affairs
- Department of Western Economic Diversification

- Atlantic Canada Opportunities Agency
- Canada Border Services Agency
- Canada Industrial Relations Board
- Canadian Artists and Producers Professional Relations Tribunal
- Canadian Centre for Management Development
- Canadian Dairy Commission
- Canadian Environmental Assessment Agency
- Canadian Firearms Centre
- Canadian Forces Grievance Board
- Canadian Grain Commission
- Canadian Human Rights Commission
- Canadian Human Rights Tribunal
- Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
- Canadian International Development Agency
- Canadian International Trade Tribunal
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
- Canadian Secretariat
- Canadian Space Agency
- Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board
- Canadian Transportation Agency

Communication Canada  
Competition Tribunal  
Copyright Board  
Correctional Service of Canada  
Courts Administration Service  
Department of Human Resources and Skills Development  
Department of International Trade  
Director of Soldier Settlement  
The Director, The Veterans' Land Act  
Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec  
Emergency Measures Organization  
Energy Supplies Allocation Board  
Federal-Provincial Relations Office  
Government Printing Bureau  
Hazardous Materials Information Review Commission  
Immigration and Refugee Board  
Information Canada  
International Joint Commission (Canadian Section)  
Law Commission of Canada  
Maritimes Marshland Rehabilitation Administration  
Military Police Complaints Commission  
NAFTA Secretariat -- Canadian Section  
National Archives of Canada  
National Farm Products Council  
National Library  
National Parole Board  
Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada  
Office of Infrastructure of Canada  
Office of the Chief Electoral Officer  
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs  
Office of the Commissioner of Official Languages  
Office of the Co-ordinator, Status of Women  
Office of the Governor-General's Secretary  
Office of the Grain Transportation Agency Administrator  
Office of the Superintendent of Bankruptcy  
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada  
Patented Medicine Prices Review Board  
Prairie Farm Rehabilitation Administration  
Privy Council Office  
Public Service Commission  
Public Service Human Resources Management Agency of Canada  
Public Service Staffing Tribunal  
Royal Canadian Mounted Police  
Royal Canadian Mounted Police External Review Committee  
Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission  
Staff of the Supreme Court  
Statistics Canada  
Transportation Appeal Tribunal of Canada  
Veterans Review and Appeal Board

# Appendix C

## 2003-2004 EXPENDITURES

### Description

#### Personnel

Number of employees	8
---------------------	---

#### Personnel Costs (\$000)

Salaries	734
----------	-----

Employee benefits	147
-------------------	-----

<b>Total</b>	<b>881</b>
--------------	------------

#### Other operating expenditures

Travel*	58
---------	----

Communications	29
----------------	----

Printing	41
----------	----

Training	15
----------	----

Computer services	123
-------------------	-----

Other professional / Specialised services	58
---	----

Materials / supplies	30
----------------------	----

Other	25
-------	----

Levy for administrative services provided by Treasury Board Secretariat	54
--	----

<b>Total</b>	<b>\$ 433</b>
--------------	---------------

<b>Total 2003-2004 Expenditures</b>	<b>\$ 1,314</b>
-------------------------------------	-----------------

Source: TBS, Financial Reporting System

\* In accordance with the policy on the mandatory publication of travel and hospitality expenses for selected government officials, the details for the PSIO are available at <http://www.psis-bifp.gc.ca/trv-hsp/index.php?lang=e>.

# Appendix D

## **PSIO 2002-2003 ANNUAL REPORT – CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS – SEPTEMBER 15, 2004**

---

The Treasury Board's *Disclosure Policy*, and specifically the creation of the of the position Public Service Integrity Officer, was a worthwhile initiative. Provisions in the *Disclosure Policy* and the mandate of the PSIO have enabled this Office to take some important steps toward the eventual establishment of an effective and credible extra-departmental system for the disclosure and correction of wrongdoing in the Public Service.

My experience as Public Service Integrity Officer has provided a rare and needed opportunity to test (rather than simply speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still internal within the Public Service, and armed with the ability to make essentially unenforceable recommendations. My experience has made it clear there is an urgent need for a more robust institution.

The past year and more has made it clear that in its present form and context, and with its current mandate and tools, this Office does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind this Office was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.

- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the outcome of the cases it has taken on, skepticism persists. In my view, this skepticism is not unreasonable, and I would expect it to continue.
- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.
- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.
- Such legislation should also remove this Office or a successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the “core” public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.
- Rather than simply make recommendations, this Office or a successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency, or by another related agency, at a legally designated stage in the process.



- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, the Office or successor agency should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.
- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigation and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.
- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.
- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection against reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.
- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of crown corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.
- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.
- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.
- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

# Appendix E

## REPORT OF THE WORKING GROUP ON THE INTERNAL DISCLOSURE OF WRONGDOING – RECOMMENDATIONS – JANUARY 29, 2004

---

### General Recommendations

1. A new, legislated, regime is required for the disclosure of wrongdoing.
2. The Government should consider placing a new disclosure regime within a broader legislative framework of values and ethics, rather than within an exclusive “whistleblowing” statute.

### Elements of an Effective Disclosure Regime

3. A disclosure regime should cover as much of the federal public sector workforce as possible, including separate employers and Crown Corporations.
4. The regime should be based on a definition of “wrongdoing” similar to that used in the current policy, though it should be refined and expanded to include serious or flagrant breaches of the *Values and Ethics Code for the Public Service* and reprisal resulting from good faith disclosures of wrongdoing.
5. A new “Office” should be created that would incorporate the functions of the existing Public Service Integrity Office and would act as an independent investigative body for matters relating to the disclosure of wrongdoing.
6. The new “Office” should be created as an Agent of Parliament, accountable to Parliament either directly or through a Minister.
7. The appointment of the Head of the Office should receive parliamentary approval in a manner consistent with the new regime that is being developed to govern Agents of Parliament.
8. The Office should be given broad discretionary powers to determine which cases it will and will not review and which cases are more appropriately referred to other bodies or dismissed.
9. The Office should normally only entertain disclosures made by individuals, not by groups or agents working on the behalf of others (such as bargaining agents or lobby groups). The Office should, however, be authorized to investigate any allegations it deems relevant, regardless of the source of the complaint, if there is compelling evidence that wrongdoing has taken place, or will take place.
10. The Office should be authorized to undertake proactive investigations, if circumstances arise that justify, and even mandate, such proactivity.
11. While employees should be encouraged to use internal mechanisms for dealing with wrongdoing, they must be given the option of taking allegations directly to the Office.
12. The Office must be allowed to investigate allegations of wrongdoing by following evidence uncovered to its source, regardless of whether the alleged wrongdoing stemmed from a decision taken within the public service bureaucracy or from elsewhere.
13. The Office should be provided with investigative powers similar to those provided to other investigative agencies such as the Commissioner of Official Languages or the Information and Privacy Commissioners.

14. The Office should be given the power to compel public servants to provide information in support of an investigation.
15. The Office should be authorized to conduct investigations in private.
16. To effectively protect information related to investigations, the Office should be subjected to a statutory prohibition against release of such information, to the extent possible.
17. The identity of a person making allegations of wrongdoing should be protected to an extent compatible with the principles of natural justice.
18. If wrongdoing is established on completion of an investigation, the Office should make official recommendations to the Deputy Head of the relevant organization who should then take the action that he or she deems most appropriate. The Working Group recommends that ultimate responsibility for all discipline and sanctions continue to rest with the Deputy Head and not be delegated elsewhere.
19. Deputy Heads should be required to formally respond within a specified time period to any recommendations made by the Office.
20. The Office should be empowered, if it judges it is appropriate, to seek the intervention of the Clerk of the Privy Council (as is presently the case under the Internal Disclosure Policy), or the CEO, board or other appropriate authority responsible for the institution in question, in order to bring satisfactory resolution to an issue.
21. The Office should be empowered to report to Parliament at any time it deems necessary, should it feel that a Deputy Head is flagrantly ignoring its recommendations, and in doing so is placing an employee or employees in some form of harm.
22. The power of the Office should be enhanced to allow it to urgently intervene in circumstances where a Deputy Head of a department or agency refuses to follow the Office's recommendations, and, in so doing, pursues a course of action which, there is reason to believe, creates an imminent risk to the health and safety of the public or the environment, or to the public interest, or a threat of imminent or continuing reprisal to a person who made a public interest disclosure in good faith. The report identifies two ways the government might consider to enhance the powers of the Office for these purposes. One would involve providing the power to issue "stop" orders. Another would be to ensure that the Head of the Office has standing to refer matters to the Federal Court for interim interlocutory relief.
23. Flagrant and intentional misuse of disclosure mechanisms should be subject to disciplinary action, up to and including dismissal.
24. Departments and agencies should be required to continue to designate a Senior Officer and require that this function be staffed at a senior level. Similar arrangements should be required in other federal organizations.

25. Deputy Heads should be required to ensure that adequate and appropriate financial resources, support and training are provided to the Senior Officer.
26. Deputy Heads should be required to ensure that the arrangements and processes for disclosure within their organization perform at a standard that is comparable to the external mechanisms administered by the Office.
27. Parliament should consider the issue of offering reprisal protection for individuals disclosing to Parliamentary Committees.
28. The Office should report annually to Parliament on its investigations and internal operations.
29. Departments and agencies should report annually to the Office of Public Service Values and Ethics on disclosure activities. This material should then be released as a consolidated, roll-up report.

### **Building Supportive Working Environments**

30. The Government should adopt a more comprehensive approach to the training and development of its leaders. Such an approach must provide for the progressive development of competence throughout a public service career.
31. The Government should develop a compulsory core curriculum for public servants at different levels of the organization. Such a curriculum could focus on core values and ethics for new employees to ensure that they share a common ethical orientation.
32. The Government should develop and implement more appropriate procedures and criteria for the screening, selection and orientation of senior personnel and Governor in Council appointees.
33. The Government should consider implementing a variety of modern measurement systems to ensure that managers at all levels are being held to account not only for their results, but also for the quality of their leadership, people management and organizational environment.
34. The Treasury Board Secretariat should move forward quickly with the government-wide implementation of the Management Accountability Framework (MAF).



# Appendix F

## **REPORT 13, STUDY OF THE DISCLOSURE OF WRONGDOING (WHISTLEBLOWING) BY THE HOUSE STANDING COMMITTEE OF GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES – CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS – NOVEMBER 7, 2003**

---

On the basis of the recommendations of the Public Service Integrity Officer, international experience, the conclusions of the case studies conducted at the Office of the Privacy Commissioner and Canadian public opinion, the Subcommittee makes the following recommendations:

1. That the Government of Canada introduce legislation to facilitate the disclosure of wrongdoing and to protect whistleblowers.
2. That the agency responsible for applying the legislation be independent, neutral and accountable to Parliament.
3. That this agency be equipped with the necessary powers and mechanisms to encourage the disclosure of wrongdoing while preventing abuses.

# Appendix G

## 2003 REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS BY THE AUDITOR GENERAL OF CANADA – EXTRACTS FROM CHAPTER 2 – FEBRUARY 12, 2004

---

### Internal disclosure policy on wrongdoing

- 2.61 We believe that public servants must have a robust, credible mechanism for dealing with cases of wrongdoing. In 1996, public servants told the Tait study group that there was no point in asking them to uphold public service values or maintain high ethical standards if they were not given the tools to do so. The Tait Report concluded that unless recourse mechanisms were created, many public servants would consider all the talk about values and ethics as “so much hot air.” Our October 2000 Report expressed similar concerns.
- 2.62 In response, the Treasury Board developed its Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace, which came into effect in November 2001. The policy defined wrongdoing as a violation of any law or regulation or a misuse of public funds or assets; gross mismanagement; or an act causing substantial and specific danger to the life, health, and safety of Canadians or the environment. Violations of the *Values and Ethics Code for the Public Service* have since been added to that definition.
- 2.63 The President of the Treasury Board indicated that the policy was instituted to help the public service carry out its “fundamental role in serving the public interest.” The policy called for departments to designate senior officers who would receive and investigate disclosures of wrongdoing and ensure prompt action. It also established the Public Service Integrity Office (PSIO) to receive disclosures when public servants believe that they cannot disclose the information in their own departments or that their departments have not addressed such disclosures properly. The PSIO does not have the mandate to receive complaints from the public, officials in Crown corporations, and major federal entities such as the Canadian Food Inspection Agency and the Canada Customs and Revenue Agency.
- 2.64 The policy allows for the disclosure of wrongdoing; however, it fails to adequately address the fact that disclosure is seen as highly risky in a risk-averse public service.
- 2.65 The Public Service Employee Survey by the Treasury Board Secretariat in December 2002 shed some light on the extent to which public servants feel vulnerable to reprisal for reporting wrongdoing. While the survey did not ask public servants whether they believe they can report wrongdoing without fear of reprisal, it did ask whether they believe they can seek formal redress without fear of reprisal on such matters as a grievance, right of appeal, or a health and safety concern.
- 2.66 The survey found that
- 35 percent of public servants did not feel they could seek formal redress without fear of reprisal and
  - 40 percent of finance officers and 38 percent of procurement officers felt they could not seek formal redress without fear of reprisal.

- 2.67 A July 2003 study by the Secretariat surveyed public servants' awareness of, knowledge of, use of, and willingness to use the policy on internal disclosure of information on wrongdoing.
- 2.68 About 13 percent of the public servants who responded to the survey said that they had been aware in 2002 of wrongdoing in the workplace; of that group, 65 percent said they had not disclosed the information. However, the survey did not report the types of wrongdoing that had occurred.
- 2.69 During our study we found that a small number of cases had been reported to senior internal disclosure officers in National Defence, Public Works and Government Services Canada (PWGSC), Human Resources Development Canada (HRDC), and Industry Canada. Many of them were related to personal employment concerns rather than disclosure of wrongdoing as defined by the government.
- 2.70 The Public Service Integrity Office released its first annual report on 15 September 2003. The report contains a thoughtful analysis of the current situation and recommendations to improve it. The report concluded that the PSIO "does not have sufficient support and confidence of public sector employees" and that serious consideration should be given to making the PSIO legislation-based instead of policy-based.
- 2.71 On 16 September 2003, the President of the Treasury Board told the Senate Standing Committee on National Finance that she was creating a working group "to examine disclosure of wrongdoing in the workplace and to propose concrete solutions." The President appointed a working group on 29 September 2003 and a report to the President is expected by the end of January 2004. Based on our analysis, we believe the working group should give serious consideration to the PSIO report recommendations, including that the PSIO should be based on legislation rather than policy.

- 2.66 L'enquête a révélé que :
- 35 p. 100 des fonctionnaires ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles;
  - 40 p. 100 des agents des finances et 38 p. 100 des agents d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles.
- 2.67 Le Secréariat a effectué une enquête en juillet 2003 en vue de déterminer quels étaient le degré de sensibilisation des fonctionnaires et leur niveau de connaissance de la politique sur la divulgation interne d'information sur les actes fautifs, s'ils utilisaient cette politique ou s'ils étaient disposés à le faire.
- 2.68 En 2002, environ 13 p. 100 des fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir eu connaissance d'actes fautifs survenus en milieu de travail. De ce groupe, 65 p. 100 ont dit ne pas avoir divulgué cette information. Les résultats de l'étude ne font toutefois pas état des types d'actes fautifs qui s'étaient produits.
- 2.69 Au fil de notre étude, nous avons constaté qu'un petit nombre de cas avaient été signalés aux agents supérieurs de la divulgation interne du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et d'Industrie Canada. Bon nombre de ces cas avaient trait à des problèmes personnels liés à l'emploi, et non à la divulgation d'actes fautifs, selon la définition du gouvernement.
- 2.70 Le 15 septembre 2003, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique a publié son premier rapport annuel, qui contient une analyse réfléchie de la situation actuelle ainsi que des recommandations pour l'améliorer. Il y conclut que « le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public » et qu'il faudrait songer sérieusement à en faire un organisme dont le mandat repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.
- 2.71 Le 16 septembre 2003, la Présidente du Conseil du Trésor annonçait au Comité sénatorial permanent des finances nationales la création d'un groupe de travail « chargé d'examiner la question [de la divulgation d'actes fautifs en milieu de travail] et de proposer des solutions concrètes ». Le 29 septembre 2003, elle a formé un groupe de travail qui doit lui remettre un rapport avant la fin de janvier 2004. D'après notre analyse, nous croyons que le groupe de travail devrait examiner soigneusement les recommandations du rapport du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, y compris celle voulant que le mandat de cet organisme repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.



**Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs**

- 2.61 Nous croyons que les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour soumettre les cas d'actes fautifs. En 1996, ils ont indiqué au groupe d'étude Taïl qu'il ne servait à rien de leur demander de conserver les valeurs de la fonction publique ou de maintenir des normes éthiques élevées si on ne leur donnait pas d'outils à cette fin. Dans son rapport, le groupe d'étude a conclu que, sans la création de mécanismes de recours, de nombreux fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des « paroles en l'air ». Les mêmes inquiétudes sont exprimées dans notre Rapport d'octobre 2000.
- 2.62 En réponse à ces préoccupations, le Conseil du Trésor a élaboré sa Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, qui est entrée en vigueur en novembre 2001. L'acte fautif y est défini comme la violation d'une loi ou d'un règlement, un usage abusif de fonds ou de biens publics, un cas flagrant de mauvaise gestion ou une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. La dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* a, depuis, été ajoutée à cette définition.
- 2.63 La Présidente du Conseil du Trésor a indiqué que la politique a été mise en place afin d'aider la fonction publique à jouer son « rôle déterminant pour ce qui est de servir l'intérêt public ». Dans la politique, on demande aux ministères de désigner des agents superviseurs chargés d'examiner les divulgations d'actes fautifs et d'assurer une intervention rapide. On y crée également le Bureau de l'intégrité de la fonction publique, auquel peuvent s'adresser les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur propre ministère ou que ce dernier n'a pas pris les mesures qui s'imposent. Le Bureau n'est pas mandaté pour recevoir les plaintes du public, ni celles des fonctionnaires des sociétés d'État ou de grandes entités fédérales comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.
- 2.64 La politique permet de divulguer l'information sur les actes fautifs, mais elle ne règle pas de façon satisfaisante le fait que la divulgation est perçue comme hautement périlleuse dans une fonction publique qui accepte mal le risque.
- 2.65 L'enquête menée en décembre 2002 par le Secrétaire du Conseil du Trésor auprès des employés de la fonction publique laisse entrevoir la mesure dans laquelle ceux-ci se sentent exposés à des représailles s'ils signalent des actes fautifs. On ne leur a pas demandé s'ils croyaient pouvoir signaler de tels actes sans crainte de représailles, mais plutôt s'ils croyaient pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles dans des cas comme les griefs, le droit d'appel ou un problème lié à la santé et à la sécurité.

# Annexe F

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DU TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT SUR LES OPÉRATIONS – GOUVERNEMENTALES ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES – ÉTUDE SUR LA DIVULGATION (DÉNONCIATION) D'ACTES FAUTIFS – LE 7 NOVEMBRE 2003

S'appuyant sur les recommandations formulées par l'agent de l'intégrité de la fonction publique, l'expertise internationale, les conclusions de l'étude de cas menée auprès des employés du Commissariat à la protection à la vie privée et des enquêtes d'opinion auprès des Canadiens, le Sous-comité recommande :

1. Que le gouvernement du Canada adopte une loi sur la divulgation des actes fautifs et la protection des dénonciateurs.
2. Que l'organisme responsable de cette loi soit indépendant, neutre et redevable au Parlement.
3. Que cet organisme soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour encourager la divulgation d'actes fautifs tout en étant capable de prévenir les abus.

24. Les ministères et les agences devraient avoir l'obligation de désigner des agents supérieurs pour remplir des fonctions complétant celles du Bureau et exiger que ces dernières ne soient confiées qu'à des agents de niveau supérieur.
25. Les administrateurs généraux devraient être obligés de fournir aux agents supérieurs désignés la formation, le support et les ressources financières nécessaires.
26. Les administrateurs généraux devraient avoir l'obligation de s'assurer que leurs processus internes de divulgation se conforment à des normes comparables à celles que respectent les mécanismes externes administrés par le Bureau.
27. Le Parlement devrait envisager la possibilité d'offrir une protection aux employés qui dévoilent des actes fautifs dans le cadre de témoignages devant des comités parlementaires.
28. Le Bureau devrait avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Parlement à propos de ses enquêtes et de ses opérations internes.
29. Les départements et les agences devraient avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique à propos de leurs activités liées à la divulgation d'actes fautifs. Ces informations pertinentes devraient ensuite être regroupées et publiées dans un rapport d'ensemble.

## Créer un milieu de travail convivial

30. Le gouvernement devrait adopter une approche plus globale quant à la formation et au développement de ses leaders. Une telle approche doit prévoir le développement progressif des compétences de leadership d'un individu tout au long de sa carrière dans la fonction publique.
31. Le gouvernement devrait élaborer un curriculum de base obligatoire pour les fonctionnaires à divers échelons de la hiérarchie. Un tel curriculum pourrait être centré sur les valeurs et les principes éthiques fondamentaux à transmettre aux nouveaux employés, pour s'assurer qu'ils partagent tous une même orientation éthique.
32. Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre de meilleures procédures de sélection et d'orientation du personnel supérieur et des détenteurs de postes pourvus par le gouvernement en conseil.
33. Le gouvernement devrait examiner la possibilité de mettre en œuvre divers systèmes d'évaluation pour s'assurer que les gestionnaires à tous les échelons de la fonction publique doivent rendre des comptes non seulement quant à leurs résultats, mais aussi quant à la qualité de leur leadership, celle de leur gestion du personnel et celle de l'environnement de travail qu'ils mettent en place.
34. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rapidement aller de l'avant dans la mise en œuvre, pour l'ensemble du gouvernement, de son Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).

12. Lors de ses enquêtes, le Bureau doit être autorisé, si les indices recueillis l'y mènent, à remonter à la source des actes fautifs supposés, que ceux-ci découlent d'une décision prise au sein de la hiérarchie administrative ou d'ailleurs.
13. Le Bureau devrait obtenir des pouvoirs d'enquête semblables à ceux que possèdent d'autres agences d'enquête, comme le Commissaire aux langues officielles ou les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée.
14. L'un de ces pouvoirs devrait être celui d'obliger les fonctionnaires à lui fournir des informations pertinentes dans le cadre d'une enquête.
15. Le Bureau devrait être autorisé à mener ses enquêtes en privé.
16. Pour protéger adéquatement l'information en lien avec ces enquêtes, le Bureau devrait être soumis à une interdiction légale de diffuser cette information, dans la mesure du possible.
17. L'identité d'une personne divulguant des actes fautifs devrait être protégée, dans une mesure compatible avec les principes de justice naturelle.
18. Si l'existence d'actes fautifs est démontrée au terme d'une enquête, le Bureau devrait adresser des recommandations à l'administrateur général de l'organisme concerné et ce dernier devrait alors poser les actions qui lui semblent les plus appropriées. Le Groupe de travail recommande que la responsabilité dernière, en ce qui a trait au maintien de la discipline et à l'imposition de sanctions, reviennent encore à l'administrateur général, plutôt que d'être déléguée à quelqu'un d'autre.
19. L'administrateur général devrait avoir l'obligation de justifier formellement et par écrit auprès du Bureau ses actions ou son refus d'agir, dans un délai prévu.
20. Lorsqu'il le juge nécessaire, le Bureau devrait être autorisé à demander l'intervention du Greffier du Conseil privé (comme c'est présentement le cas en vertu de la *Politique de divulgation*), ou encore celle du chef de la direction, du conseil ou de toute autorité responsable de l'institution concernée, afin de trouver une solution satisfaisante au problème.
21. Le Bureau devrait être autorisé à faire rapport au Parlement à tout moment lorsqu'il juge qu'un administrateur général ignore ses recommandations de manière flagrante et ce faisant, nuit au public ou à un ou plusieurs employés d'une façon ou d'une autre.
22. Les pouvoirs du Bureau devraient être accrus, de manière à ce qu'il puisse intervenir de façon immédiate lorsqu'un administrateur général refuse de suivre ses recommandations et choisit une autre ligne de conduite, que l'on aurait de bonnes raisons de croire dangereuse pour le public, pour l'intérêt public ou pour l'environnement, ou que l'on pourrait croire susceptible de déclencher des représailles immédiates ou continues contre une personne ayant divulgué de bonne foi des actes fautifs. Le rapport indique deux voies que pourrait suivre le gouvernement pour accroître les pouvoirs du Bureau à cette fin. L'une implique d'accorder au Bureau le pouvoir d'émettre des arrêtés de suspension. L'autre consiste à conférer au directeur du Bureau le statut requis pour référer des cas à la Cour fédérale, en vue d'obtenir une injonction provisoire et interlocutoire.
23. L'usage intentionnel des mécanismes de divulgation à des fins clairement inappropriées devrait être sujet à mesures disciplinaires, ces dernières pouvant aller jusqu'au congédiement.



### Recommandations générales

1. Un nouveau régime législatif est requis pour la divulgation d'actes fautifs.
  2. Le gouvernement devrait envisager d'inscrire ce nouveau régime de divulgation dans un cadre législatif général sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, plutôt que dans une loi centrée exclusivement sur la divulgation d'actes fautifs.
- Éléments d'un régime de divulgation efficace**
3. Un régime de divulgation devrait couvrir autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement.
  4. Le régime devrait être fondé sur une définition des « actes fautifs » semblable à celle utilisée dans la politique actuelle, mais elle devrait être raffinée et étendue de façon à inclure les dérogations graves ou flagrantes au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, ainsi que les représailles menées en réplique à des divulgations d'actes fautifs faites de bonne foi.
  5. Un nouveau « Bureau » devrait être créé qui conserverait les fonction de l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique et agirait à titre d'organisme d'enquête indépendant dans les situations impliquant la divulgation d'actes fautifs.
  6. Le nouveau « Bureau » devrait être un agent du Parlement et devrait lui rendre des comptes par le biais d'un ministre.
  7. La nomination du directeur du Bureau devrait recevoir l'approbation du Parlement, d'une façon conforme au nouveau régime mis en place pour la supervision des agents du Parlement.
  8. Le Bureau devrait se voir conférer de larges pouvoirs discrétionnaires lui permettant de déterminer quels cas seront ou ne seront pas examinés et quels cas doivent être ignorés ou référés à d'autres autorités compétentes.
  9. Le Bureau ne devrait normalement examiner que des divulgations formulées par des individus, et non de celles avancées par des groupes ou par des agents intermédiaires travaillant pour d'autres personnes (comme les groupes de pression ou les agents négociateurs). Cependant, le Bureau devrait être autorisé à examiner toutes les allégations qui lui paraissent mériter son attention, quelle que soit leur provenance, à condition qu'il y ait de bonnes raisons de croire qu'un acte fautif a eu lieu ou se prépare à avoir lieu.
  10. Le Bureau devrait aussi être autorisé à amorcer des enquêtes pro-actives, lorsque les circonstances le justifient ou l'exigent.
  11. Bien que les fonctionnaires doivent être encouragés à employer les mécanismes de divulgations internes des organismes pour lesquels ils travaillent, ils devraient avoir l'autorisation de faire entendre leur plainte directement auprès du Bureau.

- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.
- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succèdera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.
- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndiqués de la fonction publique.
- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'Etat et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.
- Les fonctionnaires devraient accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.
- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.
- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.

## RAPPORT ANNUEL DE 2002-2003 DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – LE 15 SEPTEMBRE 2003

La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extramministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.

À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extramministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inéxecutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.
- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.
- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.
- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succèdera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.

# Annexe C

DÉPENSES EN 2003-2004

Description	Personnel	Nombre d'employés	Coûts relatifs au personnel (000 \$)	Salaires	Avantages sociaux	Total	Autres dépenses de fonctionnement	Voyages*	Communications	Impression	Formation	Services informatiques	Autres services professionnels/spécialisés	Fournitures/approvisionnements	Autres	Prélèvement pour les services administratifs	fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor	Total	Total des dépenses en 2003-2004
		8		734	147	881		58	29	41	15	123	58	30	25		54	433 \$	1 314 \$

Source : SCT, Système de rapports financiers

\* Conformément à la politique concernant la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement, les détails relatifs au BFP peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.pso-bfp.gc.ca/trv-hsp/index.php?lang=f>



Centre canadien de gestion  
 Centre canadien des armes à feu  
 Comité des griefs des Forces canadiennes  
 Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada  
 Commissariat aux langues officielles  
 Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada  
 Commission canadienne des droits de la personne  
 Commission canadienne des grains  
 Commission canadienne du lait  
 Commission de la fonction publique  
 Commission de l'immigration et du statut de réfugié  
 Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada  
 Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire  
 Commission du droit d'auteur  
 Commission du droit du Canada  
 Commission mixte internationale (section canadienne)  
 Commission nationale des libérations conditionnelles  
 Communication Canada  
 Conseil canadien des relations industrielles  
 Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses  
 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes  
 Conseil d'examen du prix des médicaments  
 Conseil national des produits agricoles  
 Directeur de l'établissement de soldats  
 Directeur des terres destinées aux anciens combattants  
 Gendarmerie royale du Canada  
 Imprimerie de l'État  
 Information Canada  
 Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences  
 Ministère du Commerce international  
 Office de répartition des approvisionnements d'énergie  
 Office des transports du Canada  
 Organisation des mesures d'urgence  
 Personnel de la Cour suprême  
 Secréariat canadien  
 Secréariat de l'ALENA (section canadienne)  
 Secréariat des conférences intergouvernementales canadiennes  
 Secréariat des relations fédérales-provinciales  
 Secréariat du gouverneur général  
 Service administratif des tribunaux judiciaires  
 Service correctionnel du Canada  
 Statistique Canada  
 Tribunal canadien des droits de la personne  
 Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs  
 Tribunal canadien du commerce extérieur  
 Tribunal d'appel des transports du Canada  
 Tribunal de la concurrence  
 Tribunal de la dotation de la fonction publique  
 Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

# Annexe B

## LISTE DES MINISTÈRES ET AGENCES SUJETS À LA POLITIQUE SUR LA DIVULGATION

Les ministères suivants et autres secteurs de l'administration publique fédérale pour lesquels Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l'employeur sont assujettis à la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.

Ministères mentionnés à l'Annexe I de la Loi sur la gestion des finances publiques :

Conseil du Trésor  
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

Ministère de la Défense nationale

Ministère de la Diversification de l'Économie de l'Ouest canadien

Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé

Ministère de l'Environnement

Ministère de l'Industrie

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Ministère des Anciens Combattants

Ministère des Finances

Ministère des Pêches et des Océans

Ministère des Ressources naturelles

Ministère des Transports

Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux

Ministère du Développement des ressources humaines

Ministère du Patrimoine canadien

Ministère du Solliciteur général

Administration de l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes

Administration du rétablissement agricole des Prairies

Agence canadienne de développement international

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agence des services frontaliers du Canada

Agence spatiale canadienne

Archives nationales du Canada

Bibliothèque nationale

Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports

Bureau de l'administrateur de la situation de la femme

Bureau de l'administrateur de l'Office du transport du grain

Bureau de l'Infrastructure du Canada

Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones

Bureau du commissaire à la magistrature fédérale

Bureau du Conseil privé

Bureau du directeur général des élections

Bureau du surintendant des faillites

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur l'accès à l'information;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctives à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

# Annexe A

## RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE \*

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

**Divulgaration** – est définie comme une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelque un a commis ou a l'intention de commettre.

**Les actes fautifs** – sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Plus spécifiquement, il **incombe** à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctives à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;

\* Il s'agit d'un extrait de la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.





## Protection de l'identité

23. La loi devrait assurer la protection de l'accès à tout renseignement permettant d'identifier une personne impliquée dans le processus de divulgation, tout particulièrement son nom, notwithstanding toute autre loi du Parlement, sous réserve uniquement des principes de justice naturelle. Cette exception s'applique, par exemple, si le présumé auteur de l'acte fautif ne peut préparer une réponse adéquate sans divulguer cette information à un certain moment de l'enquête.

judiciaire, pourrait dans certains cas se traduire par des enquêtes et des conclusions incomplètes, ce qui s'avèrerait injuste pour toutes les parties concernées.

## Enquêter au-delà du secteur public

18. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'enquêter au-delà du secteur public lorsque la preuve pointe dans cette direction ou, à tout le moins, de collaborer avec les organismes ou les personnes dont le mandat couvre le secteur en question. Dans le cas contraire, les enquêtes pourraient s'avérer incomplètes, ce qui serait injuste pour le présumé fonctionnaire fautif qui pourrait en fait n'être que partiellement responsable, ou ne pas être responsable du tout, de l'acte fautif présumé.

## Enquêtes publiques

19. Dans certains cas, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'instituer une enquête publique. Celle-ci pourrait s'avérer justifiée si, par exemple, une question d'intérêt public importante était soulevée à la suite d'une ou de plusieurs allégations, une question qui aurait tellement de répercussions sur la confiance du public qu'elle commanderait une enquête publique.

## Ordonnance de surseoir temporaire

20. Dans les circonstances exceptionnelles d'un risque ou d'un danger imminent et sérieux pour la vie, la santé ou la sécurité, lorsqu'un organisme responsable n'agit pas rapidement sur la recommandation du Commissaire, ce dernier devrait avoir le droit d'émettre une ordonnance de surseoir temporaire.

## Protection des personnes et des renseignements Interdiction de révéler

21. La loi devrait clairement établir une interdiction juridique pour toutes les personnes qui divulguent de bonne foi un acte fautif, que l'on établisse ou non la preuve de l'acte en question, et des sanctions sévères devraient s'en suivre. Cette interdiction juridique et les sanctions appropriées doivent non seulement dissuader les personnes portées à exercer ces représailles, mais également contibuquer à susciter la confiance des divulgateurs potentiels afin qu'ils sentent qu'ils peuvent témoigner sans crainte. Les sanctions juridiques légiférer devraient s'aligner sur les sanctions prévues par deux autres lois fédérales advenant des représailles à la suite d'une divulgation dans le secteur privé.

## Accès à tous les renseignements pertinents

22. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type d'information ou de preuve pertinente qui pourrait raisonnablement faire la lumière sur un acte fautif présumé dans la fonction publique. L'exclusion générale dans la loi de certaines formes de preuve n'est pas justifiée. Il existe des moyens que le Commissaire à l'intégrité peut utiliser pour protéger, par exemple, les documents du Cabinet et les opinions juridiques, et pour contrôler l'accès à ceux-ci, plutôt que de l'interdire complètement.

## Les employés de l'ensemble du secteur public fédéral ont le droit de divulguer

13. La couverture institutionnelle du Commissaire à l'intégrité devrait englober l'ensemble du secteur public fédéral, soit les ministères, organismes, commissions, sociétés de la Couronne, employeurs distincts et autres organismes fédéraux pouvant être définis comme étant du « secteur public ». Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces canadiennes, de même que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications, devraient avoir accès au Commissaire à l'intégrité.

### Accès inconditionnel au Commissaire à l'intégrité

14. Tout employé d'une institution du secteur public devrait avoir accès directement au Commissaire advenant qu'il ait choisi cette voie plutôt qu'un mécanisme interne de son institution. L'accès direct ne devrait pas être compliqué ni comporter des conditions préalables. La loi ne devrait démontrer aucune préférence entre une divulgation au sein d'une institution ou auprès du Commissaire à l'intégrité.

### Divuligation par le public

15. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit de recevoir et d'examiner toute allégation pertinente et crédible d'acte fautive dans le secteur public, qu'il importe de quelle source elle provient, y compris de simples citoyens. Dans certains cas, une personne de l'extérieur du secteur public ayant eu à traiter avec un ministre ou un fonctionnaire peut être la seule source de renseignements disponible à propos d'une activité répréhensible grave au sein du ministère en question.

### Actes fautifs graves visés

16. Idéalement, le type d'acte fautive qui devrait être couvert par le mandat du Commissaire à l'intégrité est qualifié d'« acte fautive grave commis contre l'intérêt public ». Dans de tels cas, le divulgateur d'un acte fautive occupe la position de « témoin » de l'acte fautive présumé; il n'est pas uniquement, ou pas nécessairement, une « victime » de cet acte. La véritable victime est l'intérêt public, par exemple un ministère tellement mal géré que les services offerts au public ne sont plus adéquats. Normalement, les griefs personnels liés à l'emploi devraient être dirigés vers d'autres avenues. Il vaut mieux que les transgressions de valeurs, qui sont généralement subjectives, soient traitées au sein de chaque institution; elles ne devraient pas être du ressort du Commissaire à l'intégrité à moins d'équivaloir à des cas d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public.

## Pouvoirs du Commissaire et portée des enquêtes

### Pouvoirs d'enquête

17. La loi devrait octroyer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête similaires à ceux des autres agents du Parlement. Ces pouvoirs devraient normalement inclure le droit d'émettre une assignation à témoigner ainsi que le pouvoir d'assigner un témoin et d'exiger qu'il fournisse une preuve sous serment ou produise les documents demandés. Le fait de ne pas jouir de tels pouvoirs, même si ceux-ci sont utilisés avec discernement et de façon



## Un Commissaire à l'intégrité indépendant Créé par voie législative

6. Un Commissaire à l'intégrité devrait être créé par voie législative afin de remplacer la *Politique sur la divulgation* et l'agent de l'intégrité actuels. Une telle base juridique démontrerait de façon marquée l'engagement du gouvernement à encourager la divulgation des actes fautifs, à assurer que ces actes font l'objet d'une enquête efficace et suivant la procédure établie et à faire en sorte que les mesures de protection et les sanctions adéquates normalement incluses dans une loi sont en place.

### Agent du Parlement

7. Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent du Parlement, approuvé par le Parlement et auquel il devrait rendre compte, doté du pouvoir de choisir son personnel et de contrôler les affaires du Bureau, comme c'est le cas des autres agents du Parlement.

### Institution distincte

8. Pour reconnaître l'accent unique sur les actes fautifs d'intérêt public et pour souligner l'engagement ferme du gouvernement à résoudre et éliminer de tels actes fautifs dans le secteur public, le Commissaire à l'intégrité et l'organisme responsable devraient former une institution distincte et autonome.

9. Advenant qu'on décide d'incorporer les fonctions du Commissaire à l'intégrité à un autre organisme, un ensemble de mesures devraient être adoptées pour assurer la création d'une division distincte pour s'occuper des actes fautifs et qui fonctionnerait de façon indépendante des autres activités de l'organisme.

## Compétence du Commissaire à l'intégrité et accès au Commissaire Processus efficace d'enquête des actes fautifs et protection contre les représailles

10. Dans un souci d'équité et d'efficacité, la législation devrait mettre en place les processus spécifiques et détaillés décrits dans le présent rapport annuel pour examiner les allégations d'actes fautifs, pour protéger de toutes représailles les déclarateurs et pour rendre compte aux institutions concernées et au Parlement.

11. De façon générale, et par souci d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité doit disposer d'un grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles allégations seront examinées par son Bureau et quels cas devront plutôt être adressés à d'autres organismes ou rejetés. Ainsi, le Commissaire à l'intégrité pourra se concentrer sur les cas qui révèlent véritablement des actes fautifs graves et effectuer des enquêtes complètes sur ces cas.

12. Le Commissaire à l'intégrité devrait contrôler les processus d'enquête et de préparation de rapports pour les allégations initiales d'actes fautifs comme pour les allégations de représailles subséquentes. L'assignation de responsabilités au Commissaire dans le premier cas, et à d'autres organismes responsables des mécanismes de grief ou de réparation dans le second, réduirait de façon significative l'efficacité et la crédibilité du Commissaire à l'intégrité et du régime de divulgation.

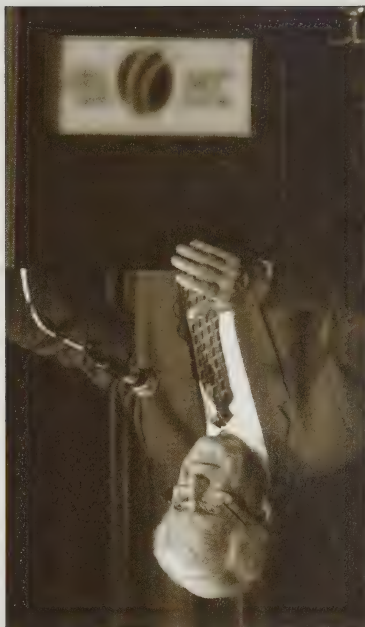
# Conclusion

1. Conformément à la *Politique sur la divulgation*, le BIFP a continué de s'acquitter de son mandat de recevoir et d'examiner les allégations soulevées par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.
2. Au cours de la dernière année, le BIFP a enregistré 159 contacts. 73 allégations ont été examinées et fait l'objet d'une enquête. La majorité de ces allégations traitaient de questions liées à l'emploi ou de conflits en milieu de travail. Bon nombre de ces cas ont été adressés à d'autres mécanismes mieux adaptés pour résoudre de telles questions. À l'occasion, le BIFP assurait un rôle de surveillance ou de médiation, et il a contribué à résoudre de façon définitive ces problèmes qui, pour la plupart, étaient de nature délicate, complexe ou de longue date.
3. Le BIFP a produit 11 rapports d'enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyés aux organismes concernés. Il est à noter qu'un nombre significatif de cas pour lesquels on a reconnu aucune forme d'acte fautif ont néanmoins exigé des enquêtes poussées et des interactions avec les ministères concernés. Ceci a donné lieu à des recommandations du BIFP en ce qui a trait à l'amélioration des procédures ministérielles, des communications et des interactions avec les employés et la clientèle du programme. L'entière collaboration des ministères concernés s'est toujours manifestée.
4. Le fait que le BIFP ait trouvé peu de cas d'actes fautifs ne constitue pas une preuve que peu d'actes fautifs graves sont commis dans le secteur public, pas plus qu'il ne remet en question l'utilité d'un mécanisme et d'un organisme de divulgation des actes fautifs. Au contraire, le contexte et les circonstances décrits dans le présent rapport annuel, ajoutés à l'expérience du BIFP, sont en faveur d'un système plus solide et crédible doté d'une structure et de pouvoirs susceptibles de susciter une plus grande confiance de la part des fonctionnaires.

## Recommandations

### Temps de légiférer

5. L'an dernier, de nombreux rapports visant à jeter les bases d'une loi ont été soumis au gouvernement. Il est maintenant temps d'accomplir cette tâche et de procéder à la mise sur pied d'un régime de divulgation des actes fautifs à l'échelle du secteur public fédéral qui soit basé sur une loi. Le présent rapport annuel contient des recommandations spécifiques à ce sujet. Les principaux éléments d'un tel régime de divulgation sont mis en relief dans les paragraphes qui suivent.



# Conclusion



dignes de foi en divulguant des actes fautive graves commis contre l'intérêt public s'exposent à des risques considérables et rendent un important service au public. Compte tenu des risques uniques que cela comporte, la protection de l'identité et d'autres renseignements connexes doit être particulièrement et également appréciable. Sans cette garantie, il est possible que certains cas d'actes fautive graves commis au sein du secteur public ne soient pas divulgués.

L'étude du BIFP sur les systèmes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que pour encourager la divulgation des actes fautive, les lois de quatre des sept pays étudiés encourageaient l'expressément la confidentialité des renseignements obtenus par le truchement du processus de divulgation et d'enquête.



## 4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements

La nouvelle loi sur la divulgation devrait permettre de protéger l'accès aux renseignements susceptibles de permettre l'identification d'une personne impliquée dans le processus de divulgation, particulièrement le nom de l'employé divulgateur ainsi que l'identité du présumé auteur des actes fautifs, indépendamment de toute autre loi du Parlement. Il serait ainsi beaucoup plus facile de convaincre les employés de divulguer un acte fautif car ils sauraient que leur nom ne sera pas mentionné lors du processus.

Toutefois, lorsque ces renseignements sont requis de manière équitable en fonction des principes de justice naturelle, par exemple dans le but de permettre à l'auteur présumé de l'acte fautif de préparer une réponse appropriée, ils devraient être divulgués. Les employés dont la conduite fait l'objet de l'enquête ont le droit de prendre connaissance des allégations et ils doivent avoir la possibilité d'y répondre. Le moment auquel cela se produira dépendra de la nature de la divulgation ou de l'enquête. Il n'est habituellement pas indiqué d'informer le présumé auteur de l'acte fautif immédiatement après réception de la divulgation. Par exemple, il peut être accessoire et inutile d'informer un ministère ou un auteur présumé d'acte fautif de l'existence d'allégations qui pourraient ne pas être dignes de foi. De plus, il est possible qu'une enquête soit entravée s'il existe un risque qu'une preuve déterminante soit détruite.

Si l'on ne protège pas les identités dans les limites autorisées, les employés peuvent décider de divulguer les renseignements anonymement. Cela est regrettable car on donne ainsi davantage de latitude aux divulgations malveillantes; de plus, il se peut que certaines divulgations ne puissent pas faire l'objet d'une enquête efficace car la personne qui divulgue les renseignements ne peut pas être questionnée et les questions ne peuvent pas être approfondies, ce qui laisse croire aux individus qui ont divulgué l'acte fautif qu'aucune mesure n'a été prise.

Il est également important que l'identité de l'auteur présumé de l'acte fautif demeure confidentielle jusqu'à ce que la divulgation ait fait l'objet d'une enquête. Tout renseignement relatif à la teneur de la divulgation devrait rester confidentiel. Cela contribuerait non seulement à préserver la fiabilité des enquêtes du Commissaire à l'intégrité mais aussi à réduire les risques encourus par ceux qui rapportent des actes fautifs et par les auteurs présumés desdits actes. Ainsi, il serait possible d'accroître la confiance dans le processus, sans laquelle les gens ne seraient pas enclins à divulguer les actes fautifs ou à témoigner en toute franchise lors de l'enquête.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de communiquer certains renseignements au public par le biais de rapports au Parlement, en prenant la précaution de ne divulguer que les renseignements utiles à cette fin, tout en ne dévoilant pas les renseignements confidentiels normalement protégés par la Loi sur l'accès à l'information.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure d'accéder à tout renseignement dont il a besoin pendant son enquête, indépendamment de toute autre loi du Parlement ou de tout privilège conforme au droit de la preuve. Le Commissaire à l'intégrité ne devrait se voir refuser aucun renseignement, pour quelque motif que ce soit.

En réponse à ceux qui pourraient se montrer enclins à s'opposer à ces propositions en faisant valoir que ce n'est pas la totalité de ces mesures qui ont été octroyées à d'autres organismes, il importe de souligner que ces autres organismes ne comptent généralement pas uniquement sur la divulgation volontaire de la part des fonctionnaires pour obtenir des informations et mener leurs enquêtes. Les personnes qui font des révélations

*Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.*

semblables dans les deux situations.

#### **4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles**

Si le Parlement décide néanmoins de permettre à la Commission ou au Conseil de participer au traitement des plaintes de représailles, je recommande d'apporter une modification au projet de loi C-11 afin de remodeler quelque peu le processus suggéré dans le présent rapport. Il s'agirait de donner à la Présidente de la CFP le rôle principal tout en tenant compte de l'importance de la Commission et du Conseil. Toutes les plaintes de représailles seraient exclusivement transmises à la Présidente de la CFP, qui formulerait des conclusions et des recommandations et prendrait ensuite toutes les mesures nécessaires pour en arriver à une entente entre les parties. Si, et seulement si, les parties ne s'entendent pas, il serait possible de déposer une plainte devant la Commission ou le Conseil. Ces derniers ne reprendraient ni l'enquête ni les conclusions de la CFP mais ils rendraient une décision et une ordonnance en fonction de cette enquête et de ces conclusions, comme s'il s'agissait d'un processus d'appel. Si l'on privilégie cette approche, la Présidente de la CFP ne sera pas tenue de jouer le rôle de « tribunal » et, à l'exception des « appels » interjetés devant la Commission ou le Conseil, on s'assurera que la rébellion des enquêtes et les décisions relatives aux questions intrinsèquement inséparables de la divulgation initiale et des plaintes de représailles subséquentes sont la responsabilité d'une tierce partie indépendante, à savoir la Présidente de la CFP, qui utilisera des processus

Il est peu probable que les fonctionnaires et le public croient que le gouvernement est déterminé à enrayer les représailles exercées contre les personnes qui divulguent des actes fautifs si des sanctions clairement définies ne sont pas imposées. En outre, d'autres lois fédérales récemment promulguées qui s'appliquent au secteur privé, dans un cas à la violation des renseignements personnels (*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, articles 27 et 28) et dans l'autre à la fraude financière, comme les infractions relatives aux opérations d'initiés (*Code criminel*, l'article 425.1 qui a été promulgué récemment), prévoient des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 \$ en cas de représailles contre les dénonciateurs. Il serait erratique et injuste de ne pas prévoir de sanctions tout aussi sévères dans le secteur public fédéral lorsque des infractions relativement semblables sont commises.

À la suite du rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites, le gouvernement a annoncé qu'il réviserait et renforcerait la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans le cadre de ses efforts pour augmenter la surveillance et la responsabilité, identifier les problèmes plus rapidement et accroître sa capacité à prendre des mesures correctives ou disciplinaires dans les cas d'actes fautifs. La révision vise à clarifier et à renforcer les sanctions administratives et pénales liées aux actes fautifs de même qu'à élargir la portée des sanctions afin qu'elles s'appliquent aux anciens fonctionnaires, aux employés des sociétés d'État et aux titulaires d'une charge publique. Présentement, à l'exception des peines encourues à la suite de condamnations devant un tribunal, aucune mesure ne peut être prise une fois que la relation employeur-employé a pris fin, et ce, même dans le cas des prestataires de pension de l'État. Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.

Dans deux pays examinés (Australie et Afrique du Sud) dans le cadre de l'étude du BIFP sur les régimes de divulgation étrangers, il existe des dispositions prévoyant d'importantes peines et amendes pour les individus qui exercent des représailles contre les personnes qui font une divulgation.

La peur des représailles est l'un des principaux facteurs qui nuisent à la divulgation des actes fautifs graves commis contre l'intérêt public. Compte tenu du caractère intrinsèquement indissociable, que ce soit dans la réalité ou dans la perception des gens, de la divulgation initiale des actes fautifs et de toute plainte subséquente concernant les représailles exercées en raison de ladite divulgation, cette peur serait encore plus grande s'il était nécessaire d'employer deux processus et mécanismes distincts pour remédier à chacune de ces situations.

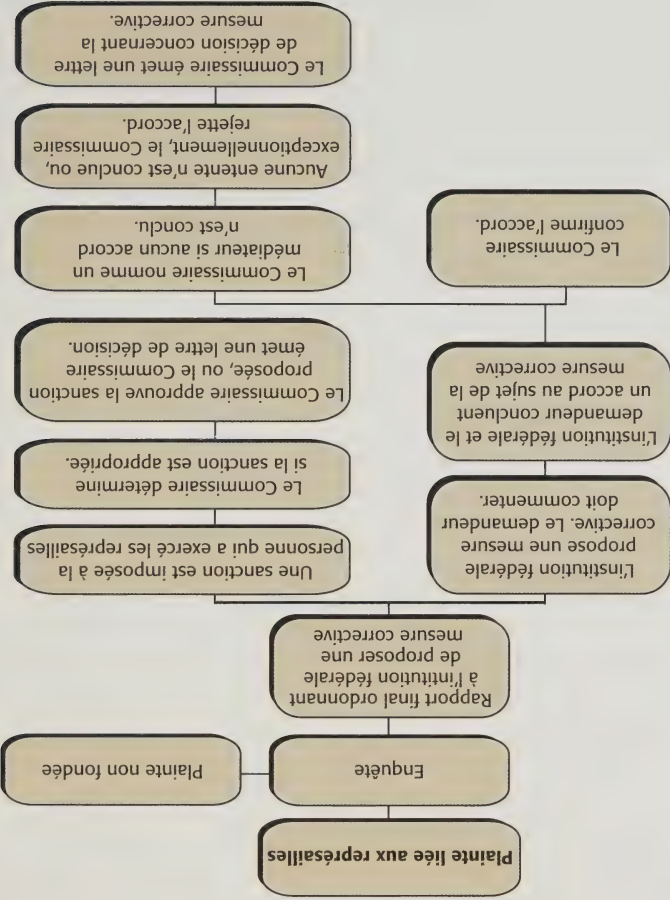
À l'instar du projet de loi C-25, le projet de loi C-11 propose un processus, ou plus précisément des processus très différents. Il prévoit un processus s'appliquant à la divulgation initiale des actes fautifs, consistant à présenter les faits à la Présidente de la Commission de la fonction publique (CFP). Si la Présidente de la CFP décide d'enquêter, elle devra formuler des conclusions et rédiger un rapport assorti de recommandations qui sera transmis à l'administrateur général concerné. Dans certaines circonstances préétablies, elle devra également présenter un rapport au ministre, et même un rapport extraordinaire au Parlement. Ce processus est conforme aux propositions que j'ai avancées au sujet de la divulgation initiale des actes fautifs au Commissaire à l'intégrité.

Cependant, en ce qui a trait aux plaintes déposées à la suite de représailles, le projet de loi C-11 offre la possibilité de choisir entre deux mécanismes. D'une part, le plaignant pourrait faire part de l'allégation directement à un organisme de relations de travail approprié, puis ce dernier aiderait les parties à régler la plainte ou, si cela n'est pas possible, il, selon le cas, tiendrait une audience, formulerait des conclusions et, dans le cas où l'allégation de représailles serait jugée fondée, s'imposerait. D'autre part, plutôt que de faire appel à la Commission (Commission des relations de travail dans la fonction publique) ou au Conseil (Conseil canadien des relations industrielles) pertinent, le plaignant pourrait transmettre l'allégation de représailles à la Présidente de la CFP. Le cas échéant, la Présidente pourrait seulement formuler des conclusions et, si l'existence de représailles est confirmée, elle pourrait probablement aider les parties à régler la plainte. Toutefois, en l'absence d'une entente entre les parties, le champ d'action de la Présidente de la CFP s'arrêterait là. Seuls la Commission ou le Conseil pourraient éventuellement rendre une ordonnance imposant la prise de mesures correctives particulières.

En plus d'être indûment complexe et difficile à appliquer, le processus de traitement des plaintes de représailles mentionné ci-dessus, parce qu'il permet que la divulgation initiale soit faite à la Présidente de la CFP mais qu'il offre également la possibilité de faire appel à la Commission ou au Conseil pour régler une plainte de représailles subséquente et relative à la divulgation, suppose à tort que la question des actes fautifs et celle des représailles sont divisibles et qu'elles peuvent être traitées par l'intermédiaire de deux mécanismes et processus distincts. En outre, les deux processus seraient considérablement différents : la divulgation initiale des actes fautifs ferait l'objet d'une enquête qui respecterait des exigences rigoureuses en matière de confidentialité tandis que la plainte de représailles déposée devant la Commission ou le Conseil serait débattue lors d'une audience publique, sans que l'on puisse assurer la confidentialité. Enfin, étant donné que la Présidente de la CFP ne pourrait agir qu'à titre d'intervenante devant la Commission ou le Conseil, elle ne pourrait donner à un fonctionnaire qui s'interroge sur la pertinence de procéder à la divulgation initiale des actes fautifs aucune assurance concernant le traitement d'une plainte de représailles découlant de la divulgation.

... le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.

Le diagramme ci-dessous montre le processus proposé pour le traitement des plaintes concernant les représailles, qui permettrait d'assurer un traitement équitable et une protection adéquate pour toutes les personnes visées. Il prévoit notamment que le Commissaire à l'intégrité doit faire tout ce qui est en son pouvoir afin de trouver une solution acceptable pour toutes les parties concernées, y compris pour le Commissaire, qui représente impartiallement l'intérêt public. Si l'enquête en venait à confirmer l'existence de représailles et que les parties n'arrivaient pas à un règlement satisfaisant, le Commissaire à l'intégrité serait alors autorisé à régler la question par le truchement d'une lettre de décision ordonnant à l'institution fédérale d'appliquer une mesure corrective pertinente.





On pourrait croire que les plaintes concernant les représailles ne sont qu'une simple question liée à l'emploi et que les processus habituels de résolution des différends en milieu de travail, comme l'arbitrage des griefs, devraient donc être utilisés pour les traiter. Cependant, les représailles peuvent en réalité être beaucoup plus subtiles et multidimensionnelles qu'elles ne le semblent à première vue, ou il est possible qu'elles ne soient pas perçues comme telles immédiatement après la divulgation. Dans de nombreux cas, les représailles peuvent consister en des éléments ne pouvant pas faire l'objet d'un grief. Par exemple, être isolé du groupe, être privé ou ne pas obtenir de dispositions de logement adéquates, être muté dans un autre lieu, être privé de possibilités d'avancement de carrière telles que la participation à des activités d'apprentissage ou à des cours, se voir attribuer une affectation intérimaire ou un détachement ainsi qu'une multitude d'autres gestes en apparence sans importance constituent des désagréments qui, lorsqu'ils s'accumulent dans le temps, peuvent équivaloir à des représailles.

**Un employé qui décide  
courageusement de  
divulguer un acte fautif  
ne devrait pas être placé  
dans une situation qui  
l'oblige à se soumettre  
à un processus long et  
complexe afin d'obtenir  
la protection à laquelle  
il a droit.**

La capacité à agir de façon préventive est un aspect important de la protection qu'il serait impossible de mettre en œuvre si les employés n'avaient d'autre choix que de formuler un grief après le fait. Un employé qui décide courageusement de divulguer un acte fautif ne devrait pas être placé dans une situation qui l'oblige à se soumettre à un processus long et complexe afin d'obtenir la protection à laquelle il a droit. Le gouvernement devrait offrir une protection immédiate aux fonctionnaires. C'est pourquoi le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le pouvoir d'ordonner que le *status quo* soit maintenu pendant que l'enquête suit son cours. À titre subsidiaire, le Commissaire à l'intégrité pourrait ordonner que l'employé soit transféré en un autre lieu et qu'il rende compte à un superviseur différent, ou on pourrait trouver une autre solution pertinente. Cela serait particulièrement important dans les petits organismes car les employés qui y divulguent des actes fautifs pourraient facilement être identifiés.

Une protection efficace contre les représailles devrait comprendre, pour le Commissaire à l'intégrité, le pouvoir de prévenir proactivement les situations qui pourraient avoir une incidence négative sur les employés pendant le déroulement de l'enquête. En ce moment, une fois qu'une enquête est commencée, le BIFP rappelle au ministre ou à l'organisme qu'il est nécessaire de protéger contre les représailles l'employé et les témoins et que toute allégation à cet égard fera l'objet d'une enquête.

Le processus visant les cas de représailles devrait traiter tous les aspects de la plainte d'une manière aussi confidentielle que possible. La confidentialité devrait s'étendre à l'identité des présumés victimes de représailles ainsi qu'à tout autre renseignement les concernant, comme les antécédents personnels. Cela s'applique également à l'employé qui est censé avoir exercé les mesures de représailles.

Il est fort peu probable que l'on puisse protéger la confidentialité de manière appropriée, à moins que seul le Commissaire à l'intégrité soit autorisé à traiter les plaintes relatives aux représailles. Si les personnes qui forment une plainte liée à des représailles doivent participer à une audience devant un comité de grief, on ne pourra en aucun cas garantir la confidentialité.

Étant donné l'importance primordiale que les personnes qui envisagent de soulever des allégations d'actes fautifs accordent à la protection contre les représailles, et compte tenu de la nécessité de permettre au Commissaire à l'intégrité de se charger à la fois des cas d'actes fautifs et de représailles, le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.

*La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs.*

La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs. Si ce processus n'est pas opportun, efficace, juste et confidentiel, les employés n'auront pas confiance en lui et ils choisiront peut-être de garder le silence s'ils sont témoins d'un acte fautif car ils auront peur de subir des conséquences personnelles parce qu'ils ont effectué une divulgation.

Dans l'expérience du BIFP, qui a eu affaire avec de nombreuses personnes qui songaient à divulguer des actes fautifs, la peur des représailles, quelle qu'en soit la forme, est un obstacle de taille. Le même phénomène a pu être observé dans d'autres pays comprenant un régime de divulgation des actes fautifs.

À titre de principe significatif, la *Politique sur la divulgation* actuelle interdit les représailles contre un individu qui divulgue des actes fautifs. En outre, le rapport du Groupe de travail a souligné que l'interdiction d'exercer des représailles était un principe fondamental. Toute loi à venir devrait donc nettement prévoir une telle disposition, comme c'est le cas au projet de loi C-11.

Pour ces motifs, et dans le but de garantir une protection efficace comportant le moins de risques possibles pour les employés divulgateurs, le Commissaire à l'intégrité devrait prendre les décisions finales en ce qui a trait au traitement des plaintes liées aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* actuelle précise clairement que l'une des principales responsabilités du BIFP est « de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles ».

Les conclusions du Commissaire à l'intégrité concernant les questions de représailles ne devraient faire l'objet d'aucun examen, à l'exception d'un contrôle judiciaire. Le processus devrait également être peu complexe, opportun et prévisible afin de fournir aux employés l'écran de protection dont ils ont besoin lorsqu'ils souhaitent divulguer des actes fautifs.

Le traitement des divulgations d'actes fautifs et les plaintes subséquentes concernant les représailles ne peuvent être envisagés séparément, les premières effectuées grâce à un moyen et les secondes traitées grâce à un autre processus différent. L'expérience du BIFP confirme que lorsque les gens qui songent à rapporter une allégation d'acte fautif font appel à l'Agent de l'intégrité et lui demandent s'il peut les protéger contre les représailles et comment il compte le faire, il est essentiel de leur donner une réponse sécurisée et des garanties exactes dont leurs plaintes seront traitées. Si le Commissaire à l'intégrité n'a pas le mandat de traiter la question des représailles du début à la fin, il ne sera pas en mesure d'offrir de telles garanties. Par conséquent, cela laisse croire que cette situation dissuadera certains individus de divulguer des actes fautifs.

## **4.2 Protection contre les représailles : Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité**

L'étude du BIFF sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que dans quatre des sept pays étudiés, les lois comprenaient des dispositions explicites relativement à l'interdiction des représailles contre les dénonciateurs.

L'habileté à imposer une vigoureuse interdiction juridique concernant l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs est l'un des arguments qui rendent la promulgation d'une loi régissant la divulgation des actes fautifs plus pertinente que la solution actuelle, c'est-à-dire d'en faire un simple instrument de politique.

C'est le cas, d'une part, parce qu'une simple interdiction fondée sur une politique comporte des restrictions quant aux sanctions qu'elle peut imposer en vertu de cette politique et, par conséquent, à la probabilité de décourager ces comportements. Cependant, une loi est habituellement assortie d'interdictions et de sanctions suffisamment sévères pour dissuader les personnes qui pourraient autrement se montrer enclines à prendre des mesures injustifiées contre ceux qui rapportent des allégations d'actes fautifs en toute bonne foi.

D'autre part, et en raison de ce qui est mentionné ci-dessus, alors qu'une interdiction de représailles qui se fonde uniquement sur une politique ne suffit généralement pas à convaincre les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent rapporter leurs allégations en toute sécurité, une loi imposant l'interdiction juridique d'exercer des représailles et prévoyant des sanctions suffisamment sévères est habituellement beaucoup plus efficace à cet égard.

La promulgation d'une loi est le moyen que notre société utilise normalement pour interdire et décourager un comportement que la plupart d'entre nous estimons être une menace grave à nos valeurs fondamentales; cette façon de faire inclut également l'adoption des autres comportements protégés par la loi. Dans la situation actuelle, les valeurs fondamentales sont celles qui font la promotion d'une fonction publique honnête, transparente, éthique et responsable. Une manière de faire la promotion desdites valeurs consiste à protéger la liberté de rapporter les cas d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique qui, autrement, pourraient ne pas être révélés ni corrigés, et de reconnaître la valeur des individus qui rapportent ces actes fautifs plutôt que de les punir.

L'interdiction juridique des représailles assortie à la promulgation de sanctions sévères représentent l'engagement social le plus ferme que l'on puisse prendre à l'endroit des valeurs que l'on souhaite protéger et elles sont donc une étape nécessaire pour persuader les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent parler librement tout en bénéficiant d'une protection.

**« [...] aucun fonctionnaire ne devrait subir de représailles lorsqu'il ou elle soulève, de bonne foi et en vertu d'une procédure officielle, des questions sur ce qui lui paraît être des actes fautifs [...] ». »**

*Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 29 janvier 2004.*

### 3.4 Enquêtes publiques

Comme c'est le cas pour d'autres lois ayant permis de constituer des organismes d'enquête, tels que le Bureau de la sécurité des transports ou la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de lancer une enquête publique sur une question découlant d'une ou de plusieurs allégations qui est primordiale pour l'intérêt public. Bien qu'il soit prévu dans le projet de loi C-11 que les enquêtes soient menées en privé, il se peut, dans certaines situations qui pourraient avoir de graves répercussions sur la confiance du public, qu'il soit nécessaire de tenir une enquête publique. La loi devrait aussi autoriser le gouverneur en conseil à demander au Commissaire à l'intégrité de lancer une enquête publique.

### 3.5 Ordonnance de surseoir

On devrait également songer à inclure dans la loi qui créera le poste de Commissaire à l'intégrité le pouvoir d'émettre des « ordonnances de surseoir » dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il existe un risque de menace imminente et grave pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. Cette ordonnance temporaire visant à empêcher ou à faire cesser tout acte fautif ne pourrait être utilisée que si l'organisme concerné refuse de donner suite à une conclusion et à une recommandation urgentes résultant de l'enquête du Commissaire à l'intégrité, ou dans les cas où la source de la divulgation œuvre au sein de l'organisme concerné et où aucune mesure n'a été prise dans des délais raisonnables.

L'octroi d'un tel pouvoir peut tout naturellement entraîner certaines difficultés d'ordre pratique mais il est justifié lorsqu'on songe aux actes fautifs potentiellement préjudiciables qui sont en jeu. Ce pouvoir ne serait applicable que dans des circonstances exceptionnelles où il serait démontré qu'il y a une menace imminente et très grave, et seulement après que l'organisme concerné ait reçu un avis en bonne et due forme. La loi devrait permettre au Commissaire à l'intégrité d'émettre une ordonnance temporaire valide pendant une période de temps déterminée (par exemple, 20 jours au maximum) de manière à ce qu'il soit possible de procéder à un examen urgent de la question et à ce que l'administrateur de l'organisme concerné puisse fournir des explications. Ces ordonnances de surseoir temporaires pourraient bien sûr être contestées devant les tribunaux.

## 4. Protection efficace des individus et des renseignements

### 4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi

La loi devrait clairement prévoir une interdiction juridique d'exercer toute forme de représailles à l'encontre des personnes qui divulguent des actes fautifs en toute bonne foi ou qui participent à une enquête tenue par le Commissaire à l'intégrité. L'interdiction devrait également s'appliquer à l'initiation des témoins ainsi qu'à toute action ou omission visant à entraver le déroulement d'une enquête ou à influencer un témoin.



Une façon efficace d'obtenir des renseignements et des éléments de preuve repose sur l'échange d'information avec d'autres organismes d'enquête compétents. Le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé à collaborer avec ces organismes et à être renseigné par ceux-ci dans le but de mener des enquêtes complètes et probantes.

Le fait de ne pas permettre la poursuite d'enquêtes sur des actes fautifs éventuels au sein du secteur public au-delà dudit secteur pourrait se révéler exagérément injuste à l'égard des fonctionnaires visés car ils pourraient être désignés comme uniques responsables d'un acte fautif alors que d'autres individus ne faisant pas partie du secteur public pourraient, à tout le moins, partager un certain degré de responsabilité.

Le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique d'enquêter à l'extérieur du secteur public.

### 3.3 Accès à tout renseignement pertinent

Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements sur les éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif. La loi ne devrait pas empêcher le Commissaire à l'intégrité d'accéder à certains types ou catégories d'informations.

Le projet de loi C-11 est déficient à cet égard. Les renseignements confidentiels du Conseil Privé ou protégés par le secret professionnels liant l'avocat à son client ne sont pas accessibles au Président de la Commission de la fonction publique lorsque requis pour fin d'enquête.

Étant donné qu'il est primordial pour l'intérêt public et la crédibilité des institutions publiques que les actes fautifs fassent l'objet d'une enquête approfondie, le Commissaire à l'intégrité devrait notamment avoir le droit de consulter, au besoin, les documents confidentiels du Cabinet ainsi que ceux protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. La loi pourrait prévoir qu'un tel accès ne constituerait pas pour le Commissaire à l'intégrité une dérogation aux exigences relatives à la confidentialité ou au secret professionnel. Elle pourrait aussi préciser que le Commissaire à l'intégrité est obligé de garder ces renseignements confidentiels et qu'il n'est pas autorisé à les divulguer à quiconque, à l'exception de ce que permet la loi.

Selon l'expérience du BIFP, dans certains cas, après des discussions avec un ministre et ses services juridiques, l'enquêteur a pu prendre connaissance du contenu des avis juridiques. Cela a été particulièrement utile dans les cas d'allégations portant sur une violation de la loi ou de règlements et dans les cas où des mesures ont été prises par le ministre en fonction des avis juridiques obtenus par la direction.

Un autre exemple est l'enquête parlementaire sur la gestion du Programme des commandes. Le gouvernement a autorisé la divulgation de documents confidentiels du Cabinet au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et à la Commission d'enquête sur le programme de commandes et les activités publicitaires (la Commission Gomery) dans le but de permettre la tenue d'une enquête approfondie sur les questions soulevées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003. De la même façon, il pourrait être pertinent et nécessaire pour le Commissaire à l'intégrité d'examiner des documents confidentiels du Cabinet dans le but de réaliser une enquête en profondeur.

*Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements ou éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif.*

Ces pouvoirs pourraient être nécessaires afin d'éviter les retards ou les complications injustifiés ou dans le cas d'un refus de fournir l'information pertinente requise. Dans certains cas, de tels pouvoirs permettraient en outre la tenue d'enquêtes plus rigoureuses et rapides et ils assureraient que toutes les personnes concernées aient confiance dans le processus d'enquête et soient convaincues de la justice, de l'objectivité et de l'intégrité des conclusions et des recommandations qui en découlent.

Un facteur qui confirme la validité d'attribuer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête suffisants découle de la nature et des types d'actes fautifs qui sont du ressort du Commissaire. Par exemple, qu'il s'agisse de la violation d'une loi, de l'usage abusif de fonds publics ou d'une situation présentant une grave menace pour la santé et la vie humaine, les actes fautifs visés constituent tous de graves atteintes à l'intérêt public. Il est donc dans l'intérêt du gouvernement, du Parlement et, éventuellement, du public que le Commissaire à l'intégrité bénéficie de pouvoirs d'enquête correspondant à la gravité des actes fautifs allégués et que ces pouvoirs soient suffisamment vigoureux pour tenir compte des répercussions sur l'intérêt public et pour répondre aux besoins qui en découlent.

Les constats d'actes fautifs entraînent des conséquences très importantes pour les auteurs présumés desdits actes, pour l'ensemble de la fonction publique et pour le public en général. Par conséquent, le Commissaire à l'intégrité doit être en possession d'instruments lui permettant d'appliquer un processus d'enquête juste, impartial et complet dans le but vraisemblable de tirer des conclusions probantes. Si ce n'est pas le cas, il se peut que le Commissaire à l'intégrité ne soit pas en mesure de faire la lumière sur les allégations d'actes fautifs ou de dresser un portrait réaliste des affaires qui sont rapportées par les fonctionnaires ou par d'autres individus. En l'absence de tels pouvoirs, la fiabilité et l'équité des conclusions et des mesures correctives qui en résultent pourraient être remises en question.

### **3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public**

Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à suivre la voie tracée par les éléments de preuve d'actes fautifs, peu importe où elle mène. C'est uniquement dans ce cas que les enquêtes pourront fournir des conclusions définitives et probantes pour répondre aux allégations d'actes fautifs, et ce, même si l'activité présumée vise des individus qui ne sont pas des fonctionnaires ou si les éléments de preuve se trouvent à l'extérieur du secteur public fédéral.

La possibilité d'avoir accès aux éléments de preuve et d'en suivre la trace où qu'elle puisse mener, même au-delà du secteur public fédéral, est essentielle si le Parlement souhaite que le Commissaire à l'intégrité soit capable de rendre une décision dans le cadre de tout cas d'acte fautif lui étant rapporté.

Il est relativement facile de fournir des exemples de situations dans lesquelles certains éléments de preuve confirmant ou réfutant l'existence d'actes fautifs doivent être cherchés au-delà du secteur public. Dans la catégorie de l'usage abusif de fonds publics, par exemple, il est possible que des activités de financement ou de paiement de subventions dotées par un ministre, ou effectuées en échange de services non visés par un contrat légalement attribué par appel d'offres, nécessitent que le Commissaire à l'intégrité ait accès à plus de renseignements que n'en contiennent les dossiers ministériels et qu'il doive obtenir une preuve documentaire ou une autre preuve possédée par les bénéficiaires de la subvention ou du financement, ou encore par un entrepreneur du secteur privé. Il est également possible qu'une enquête du Commissaire à l'intégrité rende nécessaire la demande d'informations au ministre responsable des activités ministérielles faisant l'objet de l'enquête.

En gardant cela à l'esprit, et compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à maintenant, j'estime que la définition des actes fautifs est un point clé dans la détermination de la portée de la compétence du Commissaire à l'intégrité.

Les actes fautifs devraient se restreindre aux questions d'intérêt public : la violation d'une loi, l'usage abusif de fonds ou de biens publics, les cas flagrants de mauvaise gestion concernant la prestation des programmes et des services, l'intendance des ressources et le leadership administratif, les menaces graves et imminentes pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement. Il est possible que certaines de ces catégories nécessitent une définition plus détaillée. Par exemple, les cas flagrants de mauvaise gestion devraient généralement être associés aux situations dans lesquelles une institution, un secteur ou un programme est systématiquement et gravement mal géré, ou en outre aux situations comportant une grave défaillance de la gestion des ressources et des biens. Ce type de mauvaise gestion pourrait résulter d'une action ou d'une inaction. Aussi, une menace grave et imminente pourrait être liée à d'autres critères, notamment le fait de constituer une situation causant un tort ou un préjudice clairement identifiable et immédiat pour les personnes ou l'environnement.

Étant donné les types d'actes fautifs qui seraient éventuellement du ressort du Commissaire à l'intégrité, le régime de divulgation prévu par la loi ne devrait pas obligatoirement comprendre une catégorie d'actes fautifs concernant les manquements aux valeurs, comme c'est actuellement le cas avec la *Politique sur la divulgation*. Il convient davantage de faire la promotion des valeurs par l'exemple et par une éducation et une formation appropriées. Dans ce contexte, il est beaucoup plus efficace de traiter les manquements aux valeurs à l'échelle de chaque organisme. Comme ces questions sont souvent très subjectives et qu'elles sont la plupart du temps de nature mineure, elles devraient être couvertes par un mécanisme distinct du régime de divulgation. Les manquements graves à des valeurs clés (par exemple, le respect de la loi) sont, et seront, généralement visés par l'une des catégories d'actes fautifs commis contre l'intérêt public énumérées dans la *Politique sur la divulgation* actuelle. Par ailleurs, les manquements à un code de conduite comportant des obligations précises pour la direction et les employés pourraient représenter une forme d'actes fautifs.

### 3. Portée des enquêtes

#### 3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes

À titre de principe général et dans un but d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité devrait posséder un vaste pouvoir discrétionnaire afin de déterminer quelles allégations peuvent ou ne peuvent pas être examinées par son Bureau et quels sont les cas qu'il serait plus approprié de référer à d'autres organismes ou de rejeter. Cela permettrait au Commissaire à l'intégrité de ne traiter que les cas qui font véritablement état d'actes fautifs graves et d'effectuer une enquête complète sur ceux-ci.

Le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier de pouvoirs d'enquête suffisants, semblables à ceux que possèdent d'autres organismes d'enquête en vertu des lois qui les régissent. Les pouvoirs prévus par la *Loi sur les enquêtes*, comme celui de décerner une assignation à témoigner ou d'ordonner la production de documents, sont essentiels pour assurer le bon déroulement des enquêtes. D'autres agents du Parlement possèdent de tels pouvoirs en vertu des lois qui les régissent respectivement, notamment le vérificateur général, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux langues officielles. Le projet de loi C-11 donne ces pouvoirs au Président de la Commission de la fonction publique.

Le Commissaire à

l'intégrité devrait

bénéficier de pouvoirs

d'enquête suffisants ...



*L'accès direct au  
Commissionnaire à l'intégrité  
ne devrait pas être  
complexe et il ne devrait  
pas être soumis à des  
conditions préalables.*

*La divulgation des actes  
fautifs au sein du secteur  
public fédéral doit tenir  
compte de situations qui  
présentent un intérêt  
public marqué et elle ne  
devrait pas s'appliquer à  
des activités qui sont déjà  
régies par d'autres lois  
et processus.*

## 2.2 Qui peut divulguer un acte fautif?

Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en faisant directement appel au Commissionnaire. Dans le cadre de la politique actuelle, l'expérience du BIFF donne à penser qu'il n'est ni sage ni nécessaire que la loi exprime une préférence pour la divulgation interne au sein des organismes par le truchement d'un superviseur ou d'un agent principal désigné. L'accès direct au Commissionnaire à l'intégrité ne devrait pas être complexe et il ne devrait pas être soumis à des conditions préalables. Une telle démarche serait susceptible de dissuader les employés de soulever des allégations car il se pourrait qu'ils ne souhaitent pas faire appel aux voies internes ou qu'ils ne soient pas certains que les raisons pour lesquelles ils font appel au Commissionnaire à l'intégrité respectent les conditions préalables permettant de faire appel à ses services.

L'étude sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays qui a été commandée par le BIFF a révélé que les lois adoptées dans les pays étudiés couvraient à tout le moins les employés de la fonction publique. Dans certains cas, les lois s'appliquaient également aux anciens employés (Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis), aux entrepreneurs du secteur privé et à leurs employés (Nouvelle-Zélande) et aux membres du public (Corée, Israël).

## 2.3 Qu'est-ce qu'un acte fautif?

Comme je l'ai fait remarquer dans mon rapport annuel de 2002-2003, les « actes fautifs Commissionnaire contre l'intérêt public » sont des activités qui ont de graves répercussions sur l'intérêt public car elles « nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère et nuisent à la mise en œuvre de programmes et à la fourniture de services au public ».

La divulgation des actes fautifs au sein du secteur public fédéral doit tenir compte de situations qui présentent un intérêt public marqué et elle ne devrait pas s'appliquer à des activités qui sont déjà régies par d'autres lois et processus. Le régime de divulgation doit permettre à une personne qui croit avoir été témoin d'actes fautifs commis au sein de l'organisme de les rapporter et il doit être assorti d'un mécanisme qui rend une enquête à ce sujet possible.

Parallèlement, un tel régime ne devrait pas être une répétition des mécanismes de recours existants qui sont mis à la disposition des employés vivant un conflit avec leur employeur, pas plus qu'il ne devrait constituer un processus pouvant être utilisé de manière abusive pour des raisons futiles ou vexatoires. En outre, même si des éléments comme le harcèlement à l'endroit d'une personne ou les abus en milieu de travail sont des questions graves qui doivent être réglées, il ne devrait habituellement pas s'agir du type de questions visées par le régime de divulgation, sauf lorsqu'une telle activité est suffisamment flagrante et systématique pour représenter une atteinte à l'intérêt public.



## 2. Compétence du Commissaire à l'intégrité

### 2.1 Couverture institutionnelle

« Un régime de divulgation efficace devrait s'appliquer à autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement. »

*Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 29 janvier 2004.*

Dans son rapport, le Groupe de travail a émis une recommandation semblable à celle qui avait été formulée dans le rapport annuel de 2002-2003 du BIFP à savoir que le régime de divulgation devait s'appliquer à l'ensemble du secteur public fédéral. Dans le projet de loi C-11, le gouvernement accepte cette idée en ajoutant les sociétés d'État, les employeurs distincts et les autres organismes dans sa définition de « secteur public ». Cette vaste couverture constitue une amélioration par rapport à l'actuelle *Politique sur la divulgation*. Ceci répond favorablement aux vues exprimées plus haut et aux recommandations faites au gouvernement. À mon point de vue, la couverture large devrait rester une caractéristique de la nouvelle législation.

Il importe toutefois de souligner que le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique de jouer un rôle dans le régime de divulgation en ce qui concerne les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des Forces armées canadiennes ainsi que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications. Les individus qui oeuvrent au sein de ces organismes, c'est-à-dire environ 100 000 employés, ne peuvent avoir accès à un organisme extra-ministériel pour rapporter des allégations d'actes fautifs, et ce, même si ce processus est offert à tous les autres employés du secteur public. Il est difficile de justifier une telle exclusion.

En somme, les actes fautifs éventuels commis au sein de ces organismes ne sont pas tous liés à des questions de sécurité nationale, de défense nationale ou d'intervention policière nécessitant des mesures de protection spéciales. Par exemple, une allégation pourrait concerner un usage abusif ou un mauvais usage des fonds publics ou un cas flagrant de mauvaise gestion de la part de l'organisme. Plutôt que de refuser aux membres des quatre organismes susmentionnés et à leur personnel, les bénéficiaires du régime de divulgation, l'on devrait exiger que le personnel du futur Bureau du Commissaire à l'intégrité ait l'autorisation appropriée afin d'avoir accès à des renseignements classifiés et qu'il soit tenu de les traiter comme tels.

Il est utile de faire observer que le Commissaire de la GRC a décidé que la *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor s'appliquerait aux membres de la GRC et que, par conséquent, ceux-ci peuvent actuellement faire appel au BIFP pour rapporter des allégations d'actes fautifs et être protégés contre les représailles. Les interactions entre le BIFP et la GRC qui ont découlé de cette décision ont été positives pour les deux organismes.

Bien que conscient de la nature délicate des activités des quatre organismes susmentionnés, je ne suis pas d'avis qu'il serait justifié, ou d'intérêt public, d'exclure globalement ces organismes de la compétence du Commissaire à l'intégrité dans le cadre de la loi à venir.

Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en appel au Commissaire.

*Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées.*

Parlement lorsqu'il s'occupe de l'examen et du règlement de cas présumés d'actes répréhensibles et de la protection des dénonciateurs contre les représailles. On peut également se demander si la séparation des responsabilités, des procédures et des protections inspirerait suffisamment de confiance aux employés du secteur public pour les inciter à prendre les risques inhérents à la dénonciation d'actes répréhensibles présumés. Les employés continueraient tout naturellement de croire que le gouvernement enquête sur ses propres activités et d'être préoccupés par la possibilité d'un conflit d'intérêts.

Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées. Il faudrait créer, au sein de la Commission de la fonction publique, une nouvelle direction essentiellement distincte pour la dénonciation d'actes répréhensibles et recruter des enquêteurs spécialisés et qualifiés ayant à leur tête un cadre supérieur jugé crédible par les employés du secteur public et dont le lien hiérarchique avec le Président de la Commission de la fonction publique s'appliquerait uniquement à ses fonctions de responsable du régime de dénonciation. Cette direction de la dénonciation utiliserait des processus d'enquête et de règlement adaptés aux exigences uniques en découlant de la nécessité d'enquêter sur des allégations d'actes répréhensibles en garantissant l'efficacité, la confidentialité et la protection contre les représailles. Il faudrait préserver le caractère autonome de cette direction et de ce régime par rapport aux autres fonctions de la Commission de la fonction publique et faire en sorte que les employés puissent y avoir accès séparément afin de s'assurer que leur vie privée et la confidentialité des renseignements sont respectées. Ces mesures ne sont pas mentionnées explicitement dans le projet de loi C-11 mais il est permis de croire qu'elles sont conformes aux dispositions et à l'intention du projet de loi.

Même si de telles mesures sont prises, il est loin d'être certain que l'attribution de la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique inspirerait suffisamment de confiance aux fonctionnaires qui envisagent de dénoncer des actes répréhensibles de façon crédible et de bonne foi. Étant donné qu'il s'agit, après tout, du but premier d'un tel projet de loi, l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité distinct, autonome et indépendant serait sans doute une proposition législative beaucoup plus intéressante. C'est d'ailleurs ce que les fonctionnaires eux-mêmes demandent depuis longtemps.

la réalité, l'indépendance du processus et de la fonction du régime de divulgation d'actes répréhensibles, puisque ce régime serait rattaché à une autre commission (par exemple, en ce qui concerne la dotation et le recrutement) dans le cadre de l'organe exécutif.

Deuxièmement, le mandat de la Commission de la fonction publique porte principalement sur les questions de dotation, tandis que les actes répréhensibles graves à l'encontre de l'intérêt public qui sont définis dans la *Politique sur la divulgation* et dans le projet de loi C-11 vont bien au-delà des questions de dotation. Ces mandats potentiellement différents de ceux qui sont utilisés pour les questions de dotation. De plus, le fait que ces questions nécessitent des processus d'enquête, de protection et de règlement répréhensibles et la protection contre les représailles et par moins d'attention au fait conflictuels pourraient se traduire par un manque de concentration sur les actes que le mandat de la Commission de la fonction publique en matière de dotation continuerait de s'appliquer uniquement au « noyau » de la fonction publique (soit environ 170 000 fonctionnaires) pourrait créer de la confusion, tandis que le mandat additionnel relatif au régime de dénonciation qui est proposé dans le projet de loi C-11 s'appliquerait au secteur public en entier (soit plus de 458 000 employés).

Enfin, l'attribution du régime de dénonciation à une autre commission existante, comme la Commission de la fonction publique, pourrait être perçue comme un engagement moins ferme du gouvernement à remédier aux actes répréhensibles et à protéger les dénonciateurs que ne le serait l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité spécialisé, autonome et indépendant.

D'autre part, on pourrait croire, à première vue, qu'une mesure législative ajoutant aux responsabilités actuelles du Président de la Commission de la fonction publique celle d'un régime de dénonciation des actes répréhensibles pourrait englober et respecter en grande partie l'essentiel de ce que le Commissaire à l'intégrité devrait être et de ce qu'il devrait faire.

Dans certains dossiers, c'est-à-dire les enquêtes et les vérifications, la Commission de la fonction publique fonctionne déjà de façon indépendante. Le Président de la Commission de la fonction publique présente un rapport annuel au Parlement et celui-ci doit confirmer la sélection et la nomination du Président. Aussi, l'ajout d'une direction qui fonctionnerait de façon indépendante aux fins de l'administration d'un régime de dénonciation ne serait pas nécessairement incompatible, en principe, avec la structure actuelle de la Commission de la fonction publique.

Qui plus est, certaines dispositions du projet de loi C-11 visent à assurer l'indépendance du Président de la Commission de la fonction publique dans le cadre de l'examen et du règlement de dénonciations d'actes répréhensibles, y compris celle de présenter des rapports spéciaux et des rapports annuels au Parlement portant spécifiquement sur la dénonciation d'actes répréhensibles.

De plus, le Président de la Commission de la fonction publique est déjà investi d'importants pouvoirs d'enquête et le projet de loi C-11 prévoit que les pouvoirs disponibles en vertu de *la Loi sur les enquêtes* seraient disponibles pour le régime de dénonciation proposé.

Malgré tout, il y a lieu de se demander comment le Président de la Commission de la fonction publique arriverait, dans la pratique, à exercer simultanément deux fonctions très différentes : celle d'un cadre supérieur du gouvernement lorsqu'il s'occupe des questions de dotation et celle d'un agent censément indépendant qui rend compte au

Le projet de loi C-11 présente récemment propose toutefois d'ajouter les responsabilités d'un régime de divulgation aux fonctions accrues du Président de la Commission de la fonction publique. Cela risquerait de compromettre sérieusement, en apparence et dans

divulgation d'actes fautifs. Il demeure, à mon avis, essentiel à l'efficacité et à la crédibilité d'un régime de

L'établissement d'une organisation indépendante et autonome, qui figurerait parmi les principales recommandations de mon rapport annuel de 2002-2003, a été recommandé

également par le Groupe de travail dans le rapport qu'il a présenté en janvier dernier. Il faudrait que le bureau en question dispose d'un personnel expérimenté ayant des

De plus, étant donné le caractère et les défis particuliers du mandat d'un tel commissaire, il faudrait que le bureau en question dispose d'un personnel expérimenté ayant des

ne serait ni intégré, ni relié à aucun autre bureau, organisme ou commission. de façon distincte, spécialisée et autonome et que le mécanisme de dénonciation

la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait

l'intégrité indépendante, dotée d'importants pouvoirs d'enquête, situé à l'extérieur de la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait

Je préconise depuis longtemps l'adoption d'une loi établissant un commissaire à l'intégrité indépendante, dotée d'importants pouvoirs d'enquête, situé à l'extérieur de la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait

de façon distincte, spécialisée et autonome et que le mécanisme de dénonciation

la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait

*spécialisée et autonome ...*

*de façon distincte,*

*l'intégrité fonctionnerait*

*que le commissaire à*

*En théorie, cela signifie*

### 1.3 Contrôle relatif au Bureau

En ce qui a trait au pouvoir du Commissaire à l'intégrité de nommer le personnel de son Bureau ou de sa Commission, il importe de souligner qu'une disposition semblable figure

dans les lois qui habilitent les autres agents du Parlement, comme c'est le cas pour les postes récemment créés de Conseiller sénatorial en éthique et de Commissaire à l'éthique

(Chambre des communes). La loi prévoit que le Conseiller sénatorial en éthique et le

Commissaire à l'éthique ont tous deux le droit de regard sur la gestion de leur Bureau

respectif et qu'ils ont le pouvoir d'employer tout agent, conseiller ou expert-conseil dont

ils estiment que les services sont nécessaires au bon déroulement de leurs activités (*Loi*

*modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à*

*l'éthique) et certaines lois en conséquence, chapitre 7, Lois du Canada, 2004). Il est manifeste*

*que ces pouvoirs ont été jugés appropriés pour assurer l'indépendance du Conseiller*

*sénatorial en éthique et du Commissaire à l'éthique. Ce raisonnement devrait également*

*s'appliquer au Commissaire à l'intégrité.*

Le projet de loi C-11 accorde à la Commission de la fonction publique le pouvoir de

nommer le personnel nécessaire à l'accomplissement du mandat du Président en

matière de divulgation d'actes fautifs.



Il est particulièrement important que le Commissaire ne soit pas nommé en tant qu'agent du pouvoir exécutif gouvernemental, ou qu'il soit perçu comme tel, car il aura la tâche de faire enquête, d'une manière neutre et impartiale, sur des activités du secteur public fédéral. Si ce n'est pas le cas, le Commissaire pourrait éventuellement se trouver no être perçu comme se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts. Si le Commissaire à l'intégrité est un agent du pouvoir exécutif, il sera difficile de contester la perception qu'il agit conformément aux intérêts du gouvernement et que l'organisme qu'il représente est subordonné à une influence ou à une interférence possible de la part d'autres instances gouvernementales. Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable. Ainsi, le Commissaire aurait l'autonomie et la liberté requises pour accomplir son mandat d'une manière impartiale car il serait un agent indépendant et il pourrait directement rendre compte au Parlement et au public.

Un rapport du BIFP dont on a déjà fait état, qui s'intitule *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, a révélé que parmi les sept pays étudiés – dont quatre pays membres du Commonwealth (le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud) et trois n'en faisant pas partie (les États-Unis, la Corée et Israël) –, un seul avait un commissaire qui cesserait au sein du pouvoir exécutif gouvernemental. Les six autres pays avaient recours à une entité indépendante du gouvernement qui rendait compte à une assemblée législative élue. Au Canada, l'indépendance du Commissaire à l'intégrité devrait être prévue par la loi grâce à diverses dispositions :

1. la nomination du Commissaire à l'intégrité devrait être approuvée par les deux chambres du Parlement;
  2. le Commissaire à l'intégrité devrait directement rendre compte au Parlement;
  3. le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier du soutien d'un bureau, avoir le pouvoir de choisir le personnel dudit bureau et contrôler les autres ressources nécessaires pour accomplir son mandat.
- Au Canada, on peut trouver des exemples de dispositions de ce genre dans les lois régissant les agents du Parlement existants.

Le projet de loi C-11 propose de confier le rôle du « Commissaire à l'intégrité » au Président de la Commission de la fonction publique. Des commentateurs à ce sujet ainsi que sur d'autres questions se trouvent à la section 1.4 ci-dessous.

Plus important encore, comme les autres agents du Parlement, le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement, en règle générale aux Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Comme l'exige la loi qui s'applique à chacun d'entre eux, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'information, le Commissaire aux langues officielles et le vérificateur général doivent tous directement rendre compte au Parlement par l'intermédiaire des Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Le fait d'accorder le même pouvoir au Commissaire à l'intégrité soulignerait manifestement son indépendance. Cela rehausserait également la capacité du Parlement à superviser les activités d'intérêt public qui pourraient être entachées par des actes fautifs et à tenir le gouvernement et les autres parties concernées responsables de leurs actes.

## 1.2 Rapport au Parlement

Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable.

... Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement ...

# Partie III

## ÉLÉMENTS D'UNE LOI TYPE

*La population ne sera  
probablement jamais  
plus réceptive ni le  
moment plus propice  
que maintenant en ce  
qui a trait à l'adoption  
d'une loi concernant  
la divulgation des  
actes fautifs.*

La population ne sera probablement jamais plus réceptive ni le moment plus propice que maintenant en ce qui a trait à l'adoption d'une loi concernant la divulgation des actes fautifs. Les fonctionnaires, certains représentants patronaux, les syndicalistes de la fonction publique, les députés, les sénateurs, les anciens employés et les employés actuels qui ont rapporté des actes fautifs de même que le public nourrissent tous de fortes attentes à l'égard de cette loi. Le bien-fondé de cette initiative a été établi l'an dernier et cela a donné lieu au dépôt d'un projet de loi lors du précédent Parlement, et de la présentation d'une loi sous une forme différente, comme projet de loi C-11, dans l'actuel Parlement. Les récentes déclarations du gouvernement, qui a fait part de sa détermination à identifier et à corriger les actes fautifs commis au sein de l'administration fédérale, laissent donc croire qu'on peut s'attendre à l'adoption d'une loi.

Un certain nombre d'éléments clés doivent être mis en place afin qu'il soit possible de remplacer efficacement le régime actuel de divulgation des actes fautifs, qui est axé sur une politique, par une loi pertinente. Compte tenu de la taille, de la diversité et de la complexité du secteur public fédéral, le régime de divulgation devra aussi prévoir des mécanismes dans chaque ministère et institution afin de permettre aux employés d'utiliser, s'ils le souhaitent, des mécanismes de divulgation internes. À titre d'Agent de l'intégrité de la fonction publique, mon rôle ne consiste pas à commenter dans le présent rapport les caractéristiques des mécanismes ministériels internes, si ce n'est que pour souligner leur importance capitale et leur utilité en tant que compléments nécessaires à un processus extra-ministériel de divulgation prescrit par une loi.

La présente partie de mon rapport portera surtout sur les éléments d'un régime légifère de divulgation et sur ce que, à mon avis et dans l'opinion de beaucoup d'autres personnes, devrait être les principales caractéristiques d'une entité indépendante dans le secteur public que j'appellerai génériquement à partir de maintenant « Commissaire à l'intégrité ». Les éléments essentiels sont divisés en quatre titres :

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité
2. Compétence du Commissaire à l'intégrité
3. Portée des enquêtes
4. Protection efficace des individus et de l'information

## 1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité

### 1.1 Un agent du Parlement

Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent indépendant du Parlement. Il s'agissait de l'une des plus importantes recommandations que j'ai émises dans mon précédent rapport annuel, et qui figurait également dans le Rapport du Groupe de travail ainsi que dans le treizième Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes; cette recommandation a aussi été faite par presque tous les témoins qui ont comparu devant le comité parlementaire lors du précédent gouvernement.



Cette année, le raisonnement et les motifs derrière une initiative législative n'ont pas changé. En réalité, les récents événements, les développements et les préoccupations du public n'ont fait qu'inciter davantage à l'action. Manifestement, la tâche doit être accomplie.

### **Projet de loi C-11 : Projet modifié d'une Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles**

Le 8 octobre 2004, l'Honorable Reg Alcock, Président du Conseil du Trésor, a déposé à la Chambre des Communes le projet de loi C-11, *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*.

**« Bien qu'un certain nombre d'éléments du projet de loi antérieur aient été maintenus, d'importantes modifications ont été apportées au texte à la lumière des préoccupations exprimées par les intervenants au printemps dernier. »**

*Le Président du Conseil du Trésor a annoncé le dépôt à la Chambre des Communes du nouveau projet de loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles, Communiqué de presse du Conseil du Trésor du 8 octobre 2004.*

Tablant sur les progrès et les débats sur la question jusqu'ici, la prochaine section du présent rapport présente et explore des dispositions clés qui, d'après l'expérience de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, doivent transparaître dans la nouvelle loi si l'on veut s'assurer de l'efficacité et de la crédibilité d'une telle loi.



Lors de cette présentation devant le Comité, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a fait valoir que le projet de loi C-25 n'avait pas répondu aux attentes formulées par multitude d'opinions informées sur ce que cette loi devrait comprendre et réaliser. Les principales lacunes portaient sur le fait que le Commissaire proposé n'était pas un agent parlementaire, que l'accès au Commissaire était limité, qu'aucun pouvoir d'enquête n'avait été accordé, que l'accès à des renseignements potentiellement pertinents était exclus, que les enquêtes ne pouvaient pas aller au-delà du secteur public, que le processus de plainte en cas de représailles ne relevait pas entièrement du Commissaire et qu'aucune mesure n'avait été prévue par cette loi pour sanctionner quiconque prendrait des mesures de représailles contre les dénonciateurs compte tenu que d'autres lois fédérales applicables au secteur privé prévoient de telles sanctions.



**« En fin de compte, monsieur le Président, peu importe l'idée que nous nous faisons, vous et moi, le Bureau des valeurs et de l'éthique, les ministres, le Cabinet ou le Parlement du système idéal pour la divulgation des actes fautifs. Il faut que les gens pour lesquels ce système a été conçu lui fassent suffisamment confiance pour l'utiliser et soient convaincus qu'il peut être efficace et qu'il peut les protéger. »**

**Présentation de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique devant le comité parlementaire.**

Le projet de loi est mort au feuilleton en raison de l'élection déclenchée le 23 mai 2004. Néanmoins, il s'est formé un consensus à l'effet qu'un régime de divulgation des actes fautifs dans le secteur public fédéral devrait s'appuyer sur une loi. Les nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires ont souligné que le projet de loi C-25 comportait des lacunes non seulement du fait qu'il ne respectait pas l'orientation générale des conseils reçus, mais également parce qu'il ne reflétait pas adéquatement bon nombre des aspects spécifiques proposés dans les rapports mentionnés précédemment.

... que l'organisme soit

indépendant, neutre et

redevable au Parlement,

et qu'il soit doté des

pouvoirs et des

mécanismes nécessaires

pour examiner les

allégations d'actes fautifs.

Lors de cette présentation

devant le Comité, l'Agent

de l'intégrité de la

fonction publique a fait

valoir que le projet de

loi C-25 n'avait pas

répondu aux attentes

formulées par multitude

d'opinions informées sur

ce que cette loi devrait

comprendre et réaliser.

**Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes**

En novembre 2003, alors que le Groupe de travail délibérait, le *Troisième rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires*, portant sur la dénonciation des actes fautifs, a été publié. Après avoir noté avec approbation les recommandations du rapport annuel du BIFP, en soulignant les vues des employés du Commissariat à la protection de la vie privée, des membres du public, des syndicats de la fonction publique et de la Vérificatrice générale, le comité a effectué un certain nombre de recommandations dans la même lignée que celles du BIFP. Celles-ci incluaient le fait que l'organisme soit indépendant, neutre et redevable au Parlement, et qu'il soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour examiner les allégations d'actes fautifs. Un extrait du rapport figure à l'Annexe F.

**Rapport de la Vérificatrice générale**

En février 2004, la Vérificatrice générale du Canada a déposé au Parlement son rapport de 2003, dans lequel elle passait en revue les activités du régime de dénonciation au sein de la fonction publique, et mentionne que les recommandations du rapport annuel du BIFP devraient être envisagées sérieusement. Des extraits des sections pertinentes de ce rapport figurent à l'Annexe G.

## Projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires

Le 22 mars 2004, le Président du Conseil privé de la Reine et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a présenté au Parlement un projet de loi afin de mettre sur pied un mécanisme pour dénoncer les actes fautifs dans le secteur public et pour protéger les auteurs de ces dénonciations (projet de loi C-25 : *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*).

Le 29 avril 2004, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique s'est présentée devant le Comité permanent de la Chambre des communes afin de présenter son opinion et ses propositions concernant le projet de loi C-25. Trois documents ont été soumis :

1. présentation au Comité permanent de la Chambre des communes chargée des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires au sujet du projet de Loi C-25;
2. étude article par article du projet de loi C-25 par le BIFP;
3. proposition de procédures d'enquête et de résolution.

(Disponible au [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca))

les institutions de la fonction publique fédérale, prévoirait un agent indépendant devant rendre compte au Parlement pour ce qui est de recevoir et d'examiner en détail les dénonciations et garantirait aux auteurs de dénonciations une protection juridique contre toutes représailles. Ces recommandations figurent à l'Annexe D.

Le rapport annuel de 2002-2003 décrit également la nécessité de créer et d'entretenir un changement culturel, un long processus continu commençant par la reconnaissance et l'acceptation du fait que des actes fautifs peuvent effectivement se produire. Les personnes qui sont témoins de tels actes ont comme devoir de les signaler, et les autorités ont alors comme responsabilité de prendre ces déclarations au sérieux, de s'attaquer aux problèmes rapidement et équitablement et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Le BIFP a recommandé que la divulgation de ces actes fautifs soit encouragée et reconnue sous la forme d'une récompense non pécuniaire à titre de geste courageux et méritoire et dans l'intérêt du public. Le fait de dénoncer et de traiter les actes fautifs présomus au moyen d'un processus établi devrait être considéré comme normal et sain pour le bon fonctionnement de toute organisation.

La Présidente du Conseil du Trésor a réservé un bon accueil aux recommandations du BIFP, les jugeant intéressantes et dignes de soutien.

**« Le gouvernement du Canada tient vivement à ce que ses employés se sentent libres de discuter honnêtement et ouvertement de leurs préoccupations sans craindre de représailles (...). De toute évidence, il est temps de répondre aux préoccupations légitimes qui ont été soulevées au sujet des faiblesses de notre approche actuelle, mais nous devons veiller à ce que le nouveau cadre, quel qu'il soit, encourage et appuie la dénonciation d'actes fautifs, tout en laissant aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir la mise en place de mesures préventives qui permettront d'éviter que des abus se produisent. »**

*La Présidente du Conseil du Trésor annonce la formation d'un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de protection de dénonciateurs d'actes fautifs dans la fonction publique du Canada. Communiqué du Conseil du Trésor, le 29 septembre 2003.*

## Rapport du Groupe de travail

Pour faire suite aux recommandations du BIFP, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de passer en revue l'état des systèmes de divulgation interne de la fonction publique du Canada et d'ailleurs dans le monde, et de donner un compte rendu à la Présidente du Conseil du Trésor au plus tard en janvier 2004, accompagné de recommandations d'améliorations, notamment d'autres possibilités d'approches législatives. M. Kenneth Kernaghan, Ph. D., professeur en sciences politiques et gestion à l'Université Brock, présidait le Groupe de travail. Le Groupe était également formé de M. Edward Keyserlingk, Ph. D., Agent de l'Intégrité de la fonction publique, de Mme Hélène Beauchemin, Présidente de HKBP Inc. et ancienne cadre supérieure au sein de la fonction publique fédérale, de M. Denis Desautels, cadre résidant de l'École de gestion de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada, et de M. Merdon Hosking, Président de l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique. Ces personnes ont apporté aux délibérations une vaste gamme d'expertises et d'expériences pertinentes.

Le groupe de travail a publié son rapport le 29 janvier 2004 et effectué 34 recommandations qui rejoignent de très près celles effectuées par l'Agent de l'Intégrité de la

Le groupe de travail a  
publié son rapport le  
29 janvier 2004 et  
effectué 34 recommandations qui rejoignent  
de très près celles  
effectuées par l'Agent  
de l'intégrité de la  
fonction publique dans  
son rapport annuel de  
2002-2003.



# Partie II

## RENFORCEMENT DU RÉGIME DE DIVULGATION : LE DOSSIER INACHEVÉ DE LA LÉGISLATION

L'an dernier, dans le secteur public, un certain nombre de circonstances et d'événements significatifs ont propulsé l'éthique, l'intégrité et la bonne gouvernance à l'avant-plan des questions en matière de politiques. La confiance dans les institutions publiques a été ébranlée à la suite de certains cas signalés d'inconduite grave et de mauvaise gestion. Parmi les nombreuses questions soulevées dans le cadre du débat, la divulgation plus efficace des actes fautive commis dans la fonction publique est apparue comme une initiative nécessaire. Des mesures ont été prises et des bases ont été jetées à grande échelle pour inciter une intervention décisive de la part du gouvernement afin de renforcer considérablement le régime actuel de divulgation des actes fautifs.

### Jeter les bases Rapport annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique

Dans son rapport annuel de 2002-2003 déposé au Parlement le 15 septembre 2003 (disponible au [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)), le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a évalué l'expérience avec l'actuel régime de divulgation fondé sur une politique et recommandé des améliorations et une réforme par le biais d'une nouvelle loi. Ces recommandations ont été effectuées en prenant en considération les résultats des consultations, les sondages liés à l'attitude des employés, les événements importants entourant l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée ainsi que des actes fautifs graves, présumés ou confirmés, qui ont émergé des vérifications de programme. En outre, ces recommandations sont inspirées des conclusions de l'étude approfondie effectuée sur demande du BIFP en 2003 intitulée *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs* ([www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)). Cette étude examinait l'efficacité et l'équité des régimes de dénonciation de sept pays, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, Israël et la République de Corée.

Dans son rapport annuel de 2002-2003, le BIFP a recommandé l'adoption d'une loi qui rendrait le régime de dénonciation légitime et crédible aux yeux des utilisateurs potentiels, des fonctionnaires fédéraux et du grand public. Cette loi engloberait toutes

... le Bureau de  
l'intégrité de la fonction  
publique (BIFP) a évalué  
l'expérience avec l'actuel  
régime de divulgation  
fondé sur une politique  
et recommandé des  
améliorations et une  
réforme par le biais  
d'une nouvelle loi.





# Partie II

## Renforcement du régime de divulgation : le dossier inachevé de la législation



# RÉPARTITION DES CAS SELON LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

## Ministère :

Total :

Affaires étrangères et Commerce international	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	2
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2
Commission de la fonction publique	2
Communication Canada	2
Conseil canadien des relations industrielles	2
Cour fédérale du Canada	1
Cour suprême du Canada	1
Défense nationale	3
Développement des ressources humaines Canada	12
Diversification de l'économie de l'Ouest	1
Environnement Canada	1
Gendarmerie royale du Canada	4
Organisme non cité dans la divulgation	1
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	9
Secrétariat du Conseil du Trésor	1
Service correctionnel du Canada	12
Transports Canada	2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	7
Tribunal de la concurrence	1
	73

Le BIFP est essentiellement réactif plutôt que proactif. Le BIFP examine les allégations faites de bonne foi qui nous sont soumises, mais nous ne disposons pas d'un mandat qui nous permette d'aller à la recherche d'actes fautifs qui soient sans rapport avec une ou plusieurs allégations. Cela signifie que la connaissance directe d'actes fautifs éventuels du BIFP se limite aux divulgations que les employés de la fonction publique sont disposés à lui communiquer ainsi qu'aux actes fautifs établis qui ont été constatés à la suite d'enquêtes ultérieures du BIFP. Par ailleurs, il est de notoriété publique qu'il y a des allégations sérieuses et des incidents inquiétants en matière d'actes fautifs graves au sein de la fonction publique. Largement rapportés par la presse, certains d'entre eux ont été ou demeurent l'objet d'une évaluation et d'un examen minutieux menés par des comités parlementaires, des services de police et des commissions d'enquête. Il est incontestable qu'un certain nombre d'employés de la fonction publique n'étaient pas directement en cause ne se soient pas rendu compte d'au moins quelques-unes des activités à caractère répréhensible pendant qu'elles avaient lieu. Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la *Politique sur la divulgation* pussent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.

Il pourrait être allégué, en troisième lieu, et attendu que la plupart des employés de la fonction publique ne fournissent pas spontanément d'informations sur des actes fautifs graves en matière d'intérêt public, que le poste d'Agent de l'intégrité de la fonction publique est superflu. La encore, le bien-fondé de cette prétention ne peut pas être établi pour les mêmes motifs qu'énoncés précédemment. Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.

Les employés de la fonction publique eux-mêmes et bien d'autres ont clairement précisé le type de structures et de pouvoirs dont devrait disposer un mécanisme de divulgation pour qu'ils soient disposés à faire preuve de suffisamment de courage et courir les risques inhérents associés à la divulgation d'acte fautif, tout cela dans le but d'assainir le secteur public et de justifier la confiance de la population dans la fonction publique. La nature de ce mécanisme ou de cet organisme ainsi que les pouvoirs qui devraient lui être octroyés sont le sujet des parties II et III ainsi que des recommandations finales du présent rapport annuel.

Ce n'est seulement qu'une fois que ce mécanisme sera mis en place et opérationnel qu'il sera légitime et raisonnable de considérer ses conclusions en tant qu'un des éléments parmi une myriade d'autres indicateurs permettant de mesurer l'ampleur – aussi grande ou aussi petite soit-elle – de l'acte fautif grave au sein du secteur public. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera approprié d'évaluer l'utilité et la nécessité absolue de ce type de mécanisme et d'organisme de divulgation.

*Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de suffisamment de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.*

Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence d'actes fautifs au sein de leur organisme mais qu'étant donné la crainte des représailles et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la Politique sur la divulgation puissent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.

Il pourrait être allégué en second lieu que, comme un bon nombre de ces dossiers lors de l'année en question avaient pour objet des conflits en milieu de travail ou des griefs liés à l'emploi, il ne saurait y avoir que très peu d'actes fautifs graves en matière d'intérêt public, du type de ceux révélés antérieurement dans ce rapport et qui relèvent du mandat du BIFP. Ceux qui partagent cette manière de voir soulignent parfois que, puisque les employés de la fonction publique ont accès au BIFP afin de signaler un acte fautif grave, le fait même d'invoquer rarement ce type d'allégations signifie par conséquent que ce type d'acte fautif se produit rarement. Cette perspective est erronée. Ce point de vue surestime la crédibilité et l'efficacité de la Politique sur la divulgation et du BIFP étant donné sa structure et ses pouvoirs actuels. Il sous-estime aussi considérablement le courage exigé des employés de la fonction publique afin de signaler les actes fautifs en matière d'intérêt public – dont ils ne sont pas les victimes directes – et ce, quel que soit le degré de crédibilité et d'efficacité présent ou à venir du mécanisme de divulgation ou de l'organisation.

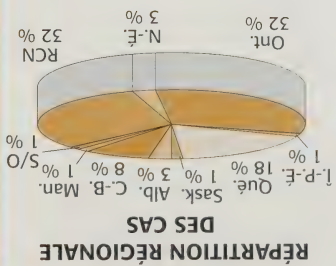
Le BIFP a contribué de façon déterminante au règlement d'un certain nombre de dossiers. – tout en maintenant dans bien des cas une mission de surveillance ou ceux qui ont porté le problème devant le BIFP et en recommandant qu'une solution mécanisme ou recours. En les renvoyant devant un autre processus avec l'accord de la compétence du BIFP et seraient mieux traitées au moyen d'un autre pas de la compétence du BIFP et seraient mieux traitées au moyen d'un autre des statistiques, il s'est avéré qu'un nombre non négligeable d'entre elles ne relevaient pas de la compétence du BIFP et seraient mieux traitées au moyen d'un autre rapportant souvent à l'emploi ou à un conflit en milieu de travail. Comme il ressort mettaient en jeu des problèmes épineux, dans bien des cas tenaces et non résolus, se la mauvaise foi. Au contraire, pour ceux qui ont formulé les allégations, celles-ci n'a relèvent de la mauvaise foi. En réalité, tel ne fut pas le cas. Pas une seule des allégations faites n'a relèvent de la mauvaise question, la plupart d'entre elles devaient soit être triviales soit relever de la mauvaise ont été confirmées en dépit des 73 plaintes portées devant le BIFP lors de l'année en Il pourrait être allégué que puisqu'il n'y a eu qu'un petit nombre d'actes fautifs qui

des descriptions des cas susmentionnés – même à la suite d'enquêtes parfois poussées et complexes – le BIFP n'a pu établir qu'un nombre restreint de cas d'acte fautif. La portée de cette constatation mérite réflexion. Elle pourrait indiquer des interprétations diverses, dont certaines ne sont pas étayées par les éléments de preuve ou les apparences. Comme il ressort des statistiques et

**1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs**

Au cours de cette année, six divulgations anonymes ont été reçues par le BIFP. Dans la plupart des cas, celles-ci étaient assorties d'informations corroborantes qui ont exigé un examen de la part des enquêteurs. Dans des cas jugés sans objet ou sans motifs suffisants, aucune mesure n'a été prise. Un certain nombre des correspondants anonymes ont indiqué que leur anonymat était motivé par la crainte de représailles.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS	
Région	Total
Alberta	2
Colombie-Britannique	6
Manitoba	1
S/O	1
Région de la capitale nationale	23
Nouvelle-Écosse	2
Ontario	23
Île-du-Prince-Édouard	1
Québec	13
Saskatchewan	1
TOTAL DES CAS À L'ÉCHELLE NATIONALE	73





Le BIFP a également examiné une autre allégation qui avait été initialement faite au sein d'un organisme et qui, par la suite, avait été renvoyée devant le BIFP. L'allégation avait trait à un cas flagrant de mauvaise gestion lors d'une opération du maintien de l'ordre par la GRC pendant une manifestation publique. Disposant du plein concours de cet organisme, le BIFP a bénéficié du libre accès aux dossiers, aux témoins et aux compétences techniques afin de mener une analyse et une confirmation indépendantes des informations recueillies. Le BIFP a établi que l'allégation était dénuée de fondement. Cela dit, il a été confirmé que des enseignements avaient été tirés de cette opération et que, par conséquent, des lignes directrices relatives à ce type d'opérations avaient été mises en œuvre, assorties d'une formation spécialisée du personnel.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront expliqués en détail dans le rapport de l'année prochaine.

**Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement**

L'allégation était à l'effet que l'absence de programme dans le secteur de la santé publique pour identifier très tôt les personnes souffrant de sensibilités environnementales augmentait les risques pour celles-ci lors d'un diagnostic ou un traitement médical. Après avoir effectué quelques recherches et être entré en contact avec la personne concernée, cette question a été renvoyée devant Santé Canada pour examen.

**Protection contre les représailles**

La *Politique sur la divulgation* indique qu'il incombe au BIFP de protéger contre toute forme de représailles les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs commis dans leur organisme. Lorsqu'une enquête officielle est déclenchée à la suite d'une allégation, le BIFP rappelle en principe à l'administrateur général, par écrit, l'importance accordée à la protection contre toute forme de représailles de l'employé qui a fait une divulgation. Aucune conclusion confirmant un cas de représailles n'a été présentée au cours de cette année.

Le BIFP continue d'appliquer la définition de la notion de représailles telle qu'elle est établie dans la *Politique sur la divulgation*. En premier lieu, la divulgation originale de l'acte fautif qui semble avoir entraîné des représailles doit avoir été faite par un employé de la fonction publique à son supérieur hiérarchique, à l'agent principal du ministère ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Deuxièmement, bien que le bien-fondé de la divulgation d'un acte fautif ne doive pas forcément être établi, celle-ci doit avoir été faite de bonne foi. Troisièmement, l'existence de représailles serait avérée s'il est établi que la divulgation originale de l'acte fautif constitue au moins l'une des raisons de répercussions négatives subies par l'employé, en dépit d'autres justifications avancées par le ministère pour expliquer les mesures prises.

Au cours de l'année dernière, le BIFP a fait état d'un cas de représailles lors d'une enquête menée sur d'autres problèmes liés à un dossier. La constatation de représailles reposait essentiellement sur le moment choisi pour la prise d'une mesure disciplinaire à l'encontre d'un employé qui venait de faire une divulgation de bonne foi devant le BIFP, ainsi que sur le fait qu'il n'existait pas de pièces justificatives corroborent tout autre motif émettant la mesure disciplinaire. Les conclusions et les recommandations du BIFP ont été communiquées à l'administrateur général concerné. Depuis lors, de multiples discussions ont eu lieu avec le ministère à propos de cette situation et de la recommandation selon laquelle tout préjudice subi par l'employé à la suite de cette action disciplinaire serait réparé. Dernièrement, le BIFP s'est employé à garantir que l'on donne suite à cette recommandation et qu'elle soit prise au sérieux afin de protéger l'intégrité de la *Politique sur la divulgation*.

Au contraire, pour ceux

qui ont formulé les

allégations, celles-ci

mettaient en jeu des

problèmes épineux, dans

bien des cas tenaces et

non résolus, se rapportant

souvent à l'emploi ou

à un conflit en milieu

de travail.

« Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé [de cas de harcèlement], certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir. »

*Rapport annuel 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique*

Un autre cas qui a fait l'objet d'une enquête du BIFP traitait de la gestion d'un programme du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest qui mettait en cause l'apport de contributions financières afin de stimuler le développement économique régional. Les allégations concernaient l'absence possible de transparence des critères d'admissibilité, le régime de faveur accordé à des bénéficiaires qui ont tiré profit de contacts importants entretenus au sein du ministère et de l'exercice d'appareillement inapproprié du pouvoir discrétionnaire par l'administration en matière d'attribution de contributions financières. L'enquête du BIFP a établi que les conditions du programme adoptées par le Conseil du Trésor étaient appliquées et respectées. Il n'en reste pas moins que le BIFP a effectivement recommandé l'adoption d'un dispositif par le ministère afin d'améliorer la transparence en publiant et en diffusant plus avant les informations relatives aux critères d'admissibilité et au processus de décision. Lors de l'enquête portant sur l'allégation principale, le BIFP s'est penché sur une plainte concernant l'interprétation d'un conflit d'intérêt éventuel. Le problème s'est posé lors de la prise de fonction d'un employé du ministère qui avait été affecté à un organisme récipiendaire. Un examen du témoignage ainsi qu'une analyse des procédures et des exigences d'approbation ont permis d'établir qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts dans ce cas. Toutefois, afin de faire face à ces représentations et à ces



craintes ainsi que d'en atténuer les effets, le BIFP a recommandé qu'à l'avenir le ministère précise ses lignes directrices relatives aux ententes concernant les affectations et les échanges avec des organismes externes, y incluant la question des conflits d'intérêts, et qu'elles soient communiquées et appliquées de manière constante afin de garantir une transparence et une responsabilisation accrues. Le ministère a accepté et mis en œuvre les recommandations du BIFP.

processus budgétaire ainsi que ses mécanismes de responsabilisation. Il a été constaté que l'initiative en vue d'instituer des contrôles budgétaires accrus datait de moins d'un an et qu'elle avait pour objectif de veiller à ce que les ressources soient utilisées dans les domaines d'activités pour lesquels les fonds avaient été initialement alloués, et que les indicateurs de ressources identifiés ne représentaient strictement que des indicateurs et ne doivent en aucun cas être considérés comme des pratiques correctionnelles normalisées, des résultats de performance, des engagements juridiques obligatoires ou des normes reconnues. Compte tenu de ce qui précède, le BIFP a établi que la preuve n'étaient pas l'allocation d'un usage abusif de fonds. En outre, le BIFP a reçu un exposé des progrès réalisés dans le cadre de la gestion des budgets. Il a été établi que la réalisation des indicateurs de ressources n'a pas été réussie dans certains secteurs en raison d'un certain nombre de problèmes présents lors de l'année initiale de cette initiative. Cependant, les administrateurs devaient en principe faire preuve d'une plus grande responsabilisation en matière d'indicateurs de ressources l'année suivante, contribuant ainsi à la réalisation régionale des objectifs fondamentaux. L'action en cours devrait permettre aux employés d'obtenir l'amélioration du milieu du travail qu'ils sollicitent.

## Cas flagrant de mauvaise gestion (20 cas)

Dans cette catégorie, 20 cas ont été recensés. En raison de la nature complexe de cette catégorie d'acte fautif, 12 cas ont exigé un niveau de recherche et d'enquête complémentaire appréciable. Un bon nombre de ces cas relevaient du traitement de la gestion des employés par les ministères. Parmi ceux-ci, les questions suivantes se sont dégagées : comment s'opèrent la gestion des griefs en matière de classification, le fonctionnement du système de gestion du rendement, la conduite des examens et des enquêtes, ainsi que la détermination des critères lors d'une réduction des effectifs de travailleurs effectuant des tâches très particulières. La plupart des allégations se sont avérées sans fondement. Dans certains cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Trois cas se détachent en tant qu'exemples de cas flagrants de mauvaise gestion en matière du règlement de harcèlement. Il s'est avéré qu'en dépit de la constatation indéniable de harcèlement – confirmée par une enquête menée au niveau du ministère – l'inaction de celui-ci a entraîné des délais considérables ainsi qu'un défaut de règlement des plaintes. L'intervention du BIFP a permis le règlement de ces cas.

Comme cela a été signalé en 2003, le BIFP envisageait de mener une enquête sur les facteurs systémiques qui pourraient contribuer aux cas flagrants de mauvaise gestion au niveau du ministère en ce qui concerne la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. Cette année encore, le BIFP a continué de recevoir de nombreuses allégations en matière de harcèlement en milieu de travail, et de mise en application déficiente des dispositions de cette politique, notamment en ce qui concerne le défaut de traiter les plaintes. Ainsi, un examen a été entrepris par le BIFP dans le but de déterminer comment un ministère donne suite aux litiges et gère ceux-ci. Le Service correctionnel du Canada a accueilli favorablement cette initiative et apporte son plein concours au BIFP. Cet examen est en cours.

Alexandra Mayer  
Coordonnatrice à l'accueil





L'un des cas qui a fait l'objet d'une enquête traitait d'une allégation indiquant que des fonds devant être affectés initialement à une dotation en personnel au sein d'une direction régionale du Service correctionnel du Canada ont été utilisés à une autre fin (un usage abusif de fonds). Des réunions et des discussions ont eu lieu avec le Secrétaire du Conseil du Trésor, le contrôleur de gestion du ministère et le directeur de la gestion financière de la région en question afin de comprendre les rouages du

ci-après.

La divulgation, le deuxième a été considéré comme non fondé, et le troisième est décrit clos en raison du manque de preuves corroborantes présentées par l'employé qui a fait abordés dans le prochain rapport annuel. Des trois dossiers restants, le premier a été 31 mars 2004, trois de ces dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront Il y a eu six cas alléguant un usage abusif de fonds ou de biens publics. En date du

### Usage abusif de fonds ou de biens publics (six cas)

**Dérégulation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (aucun cas)**

Aucun cas n'a été rapporté dans cette catégorie.

Suite à la remise du rapport du BIFP sur ce cas en mars 2003, les employés qui avaient fait la divulgation ont déposé une demande de contrôle judiciaire. Cette demande de révision des conclusions du BIFP constitue une première. Le 15 décembre 2003, le BIFP a été autorisé à intervenir dans la procédure en vue de préciser à la Cour fédérale quelle était sa compétence. La Cour fédérale doit normalement entendre l'affaire en novembre 2004. L'issue de cette demande de contrôle judiciaire sera consignée dans un futur rapport annuel.

d'approbation des médicaments.

Une cohérence et une transparence accrues à propos des exigences du processus les entreprises qu'il réglemente et le public qu'il sert afin de garantir une connaissance, BIFP a émis l'avis que le ministère devrait renforcer son interaction avec les employés, concerne l'application de la loi et du règlement en question n'a été émise. Cela dit, le Ainsi, aucune conclusion confirmant qu'un acte fautif avait été commis en ce qui

tenu de la discrétion ministérielle et de la façon dont elle a été exercée.

précis, le BIFP a établi que le ministère avait dûment appliqué le règlement compte aux circonstances associées au dépôt d'une demande concernant un médicament bien politiques et des lignes directrices se rapportant au domaine visé ainsi qu'aux faits et des médicaments à usage vétérinaire. Après s'être livré à une analyse de la loi, des cadre réglementaire le régissant. L'objet du litige se rapportait à l'application de la Loi d'une divulgation alléguant que Santé Canada appliquait de manière inadéquate le L'un des cas dont le BIFP a fait état dans le rapport annuel de l'année dernière traitait

Aucune conclusion confirmant un acte fautif au sein de cette catégorie n'a été avancée à la suite des examens et des enquêtes qui ont été conclu lors de l'exercice financier.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête; ils seront intégrés dans le rapport de l'année prochaine.

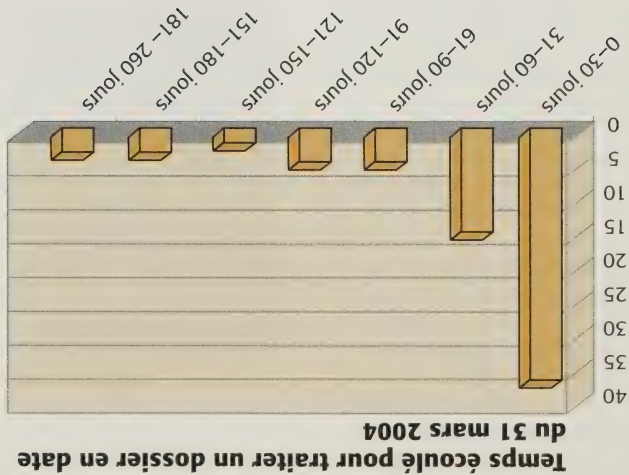
les allégations, le ministère avait correctement établi le RE.

de ses initiatives et le BIFP a estimé que, contrairement à ce que laissaient entendre employé en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le ministère a démontré le bien-fondé Développement des ressources humaines Canada, a établi le relevé d'emploi (RE) d'un Parmi ceux-ci, il convient de noter l'analyse de la manière dont un ministère,



Tammy Calleja  
Gérante de bureau





Au cours de cette année, le BIFP a mené à bien 11 rapports d'enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyés aux organismes concernés. Il importe de souligner qu'un nombre non négligeable de cas où aucune forme d'acte fautif n'a été confirmée ont néanmoins donné lieu à des enquêtes minutieuses et à des échanges multiples avec les ministères intéressés. Ceci a permis au BIFP de faire des recommandations visant à améliorer les procédures ministérielles, la communication et les interactions avec les employés et la clientèle du programme, et a entraîné l'appui sans réserve des ministères concernés.

## 1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fautif)

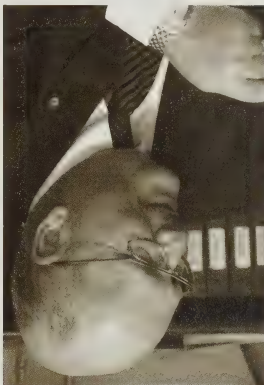
### Violation d'une loi ou d'un règlement (13 dossiers)

Le BIFP a achevé l'examen des 13 cas où des allégations portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement. Ceci représente une diminution par rapport aux 24 cas recensés l'année dernière pour ce qui est de cette catégorie, qui est surtout due à une diminution de la recevabilité des cas par le BIFP lorsque le problème est renvoyé à un mécanisme de recours plus approprié.

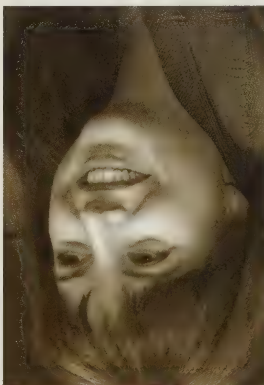
Sur les 13 cas, cinq ont été renvoyés à un autre organisme à la suite d'un examen préliminaire car d'autres mécanismes d'appel ou de recours étaient offerts aux employés. Ils comprenaient des allégations relatives à la Loi canadienne sur les droits de la personne et à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Quatre autres cas où une analyse plus approfondie avait été entreprise ont été rapidement conclus lorsque les ministères respectifs ont présenté des éléments de preuve valides afin d'établir que les allégations étaient non fondées.

Normand Desjardins  
Enquêteur principal /  
Analyste



Judith Buchanan  
Enquêteure principale /  
Analyste



Il incombe au BIFP de s'acquitter des obligations de la *Politique sur la divulgation* et :

- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- d'ouvrir une enquête au besoin;
- d'examiner les résultats des enquêtes;
- de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
- dans certains cas spéciaux ou des cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.

### 1.6 Statistiques

Au cours de cette année, outre les centaines d'appels téléphoniques, le BIFP a recensé 159 contacts. Soixante pour cent de ces derniers n'ont pas entraîné la prise de mesures additionnelles par le BIFP puisque d'emblée, les problèmes ne relevaient pas du domaine de la *Politique sur la divulgation* et que les questions pouvaient être mieux traitées au moyen d'autres procédures.

Le tableau ci-après récapitule le nombre de dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête ainsi que leur sort au cours de l'année :

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2002-2003 <sup>(1)</sup>	6
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS EN 2003-2004 <sup>(2)</sup>	67
<b>NOMBRE DE DOSSIERS AVANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2003-2004</b>	
73	
<b>Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire</b>	
38	
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	
31	
• Dossiers clos : compétence inexistant <sup>(3)</sup>	
5	
• Dossiers clos : allégations non fondées	
2	
<b>Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête</b>	
23	
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	
2	
• Dossiers clos : compétence inexistant <sup>(3)</sup>	
2	
• Dossiers clos : allégations non fondées	
16	
• Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	
3	
<b>ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2004</b>	
12	

(1) Exercice financier 2002-2003, du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003

(2) Exercice financier 2003-2004, du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2004

(3) « Compétence inexistant » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFP n'était pas habilité à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissaient pas les conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*; l'acte fautive a eu lieu trop longtemps avant la date d'entrée en vigueur de la *Politique sur la divulgation*; l'enquête ne relevait pas de l'intérêt public; ou, les allégations avaient été examinées ou seraient mieux traitées par un autre conseil, tribunal ou cour au niveau fédéral.

de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables ainsi que le fonctionnement de l'opération gouvernementale. Il peut s'ensuivre une évaluation du pouvoir discrétionnaire autorisé, une détermination de ce qui constitue un acte fautif, une appréciation de la marge de manœuvre de l'administration et s'il existe un autre recours possible.

Des réunions de service hebdomadaires sont organisées afin de discuter des cas à mesure qu'ils traversent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen, il fait l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les étapes suivantes. Tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances spécialisées avec les autres intervenants. Cela garantit une plus grande diversité de points de vue ainsi qu'un examen rigoureux des cas étudiés.

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministre. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministre, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête. Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministre afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif. Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci et ont la possibilité de préciser leurs points de vue et d'intervenir. Lorsqu'un cas est terminé, un rapport de conclusions est adressé au ministre ainsi qu'à l'employé qui a fait l'allégation. Lorsqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommandations jusqu'à ce que la question soit résolue.

*La Politique sur la divulgation* met également à la disposition de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique un autre moyen de remédier à l'acte fautif lorsque les ministères et les organismes ne donnent pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions qui ont été tirées et aux recommandations qui ont été faites : le greffier du Conseil privé peut être saisi d'un rapport établi par le BIFP, assorti d'une demande d'intervention en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.

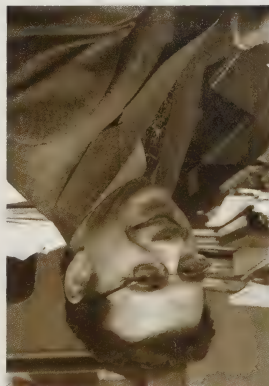


Martine Nantel  
Avocate-conseil / Enquêteur



André Guay  
Analyste





Jean-Daniel Belanger  
Avocat-conseil / Enquêteur

*Lorsqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommandations jusqu'à ce que la question soit résolue.*

### 1.5 Approche de la gestion des cas

Il est toujours nécessaire de mieux faire connaître la politique ainsi que le travail du BIFP dans les multiples sphères de la fonction publique. Des initiatives en ce sens vont se poursuivre au cours de l'année prochaine.

des groupes de défense des citoyens.

Etats-Unis. La mission du GAF consiste à protéger l'intérêt public et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics et des entreprises en préconisant la liberté d'expression en milieu de travail, la défense des dénonciateurs et le renforcement

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée continuent d'être transmises au Bureau par des moyens multiples, dont le courriel, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP. Le tri des divulgations éventuelles comporte une évaluation visant à établir si le ministre concerné est assujéti à la *Politique sur la divulgation*, si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique, si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs et si un autre recours serait plus pertinent. Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il est établi que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils sont insignifiants, triviales ou vexatoires ou si la divulgation est faite de mauvaise foi.



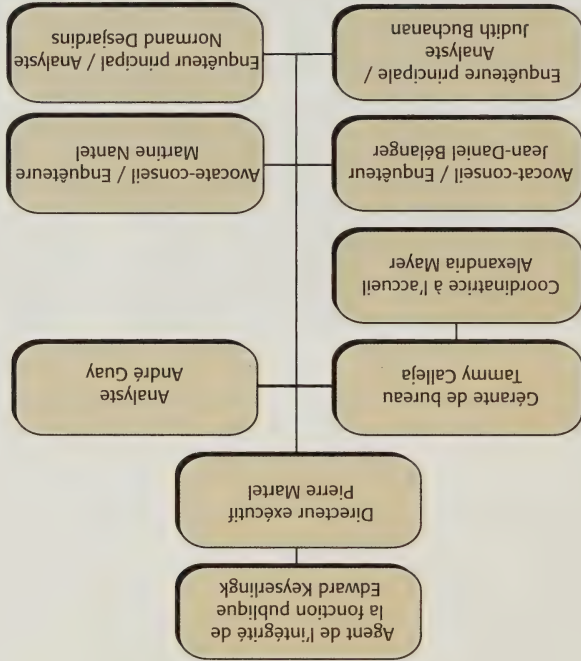
Pour les cas qui relèvent du mandat du BIFP, un examen plus formel des données de départ est mené afin d'obtenir un portrait aussi complet que possible des allégations d'actes fautifs avant de décider si une enquête approfondie est indiquée. Dans des cas de ce type, des informations et pièces justificatives complémentaires sont obtenues de l'employé ou documentées par le truchement de sources publiques. Cette démarche garantit que l'enquêteur est bien versé dans le domaine correspondant aux actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

Une étude minutieuse du domaine relatif aux actes fautifs présumés s'impose souvent. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les orientations ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par une multitude d'experts



juridiques, de deux enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil. Le BIFP a également tiré parti du travail accompli par un étudiant en droit pendant l'été 2003 et par un stagiaire en droit au début de 2004. Le BIFP continue d'avoir des activités spécialisées et de fonctionner de manière autonome, étant quelque peu tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conduit des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées en 2003-2004 sont exposées à l'Annexe C.

## Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique

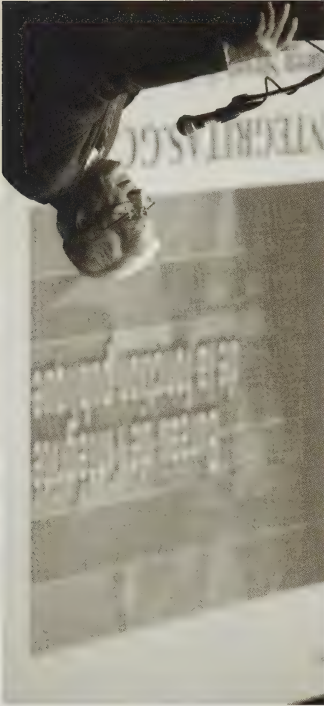


### 1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible

Au cours de cette année, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel du Bureau ont continué d'accepter de participer à de multiples événements dans le but de promouvoir les activités du BIFP et de faire connaître ce dernier et les questions dont il traite aux différentes collectivités d'employés de la fonction publique, notamment aux experts en relations de travail, en gestion financière, en vérification comptable, en

Le BIFP a donné suite aux demandes de renseignements reçues et a partagé son expérience avec des représentants de gouvernements étrangers et d'organismes internationaux, y compris des représentants de la Belgique, du Mali, des États-Unis, de l'Australie, de la Corée du Sud, des Philippines, des Nations Unies, de Transparency International et de l'Institut international de l'Ombudsman.

L'École de gestion de l'Université d'Ottawa et le BIFP ont organisé un débat sur les dangers et les bienfaits associés à la pratique de la dénonciation avec le conférencier invité, M. Louis Clark, directeur général du Government Accountability Project (GAP) ou projet de responsabilisation des pouvoirs publics, une initiative mise en œuvre aux





de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers

### 1.3 Structure du BIFP

Le BIFP continue de fonctionner avec un personnel réduit. Outre l'Agent de l'intégrité et de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers dévouement de l'enquête en cours.

motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements peut être préjudiciable au loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des ne puissent pas être révélées dans des circonstances exceptionnelles prescrites par la exigences procédurales. Cependant, il est possible que des renseignements personnels des principes de justice naturelle, cette garantie est quelque peu restreinte par les identité et des informations communiquées. Lors d'une enquête qui requiert le respect employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur applicables. Le BIFP ne peut fournir que des garanties assorties de réserves aux d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales

*Loi sur la protection des renseignements personnels et doit donner suite à toute demande*

Le BIFP est assujéti aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la

*priorité fondamentale.*

*confidentialité est un*

*parties estiment que la*

*Il est clair que toutes les*

parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

Le BIFP assure au mieux la protection de l'identité des personnes qui divulguent des actes fautifs ainsi que celle de toute autre partie concernée. Il est clair que toutes les

### 1.2.3 Confidentialité et protection des renseignements

**...aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale. Cela inclut les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.**

#### *Politique sur la divulgation*

Afin d'illustrer encore davantage son engagement, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a demandé, et obtenu, le statut d'intervenant à la Commission d'enquête sur le Programme de commandes et les activités publicitaires. Un représentant du BIFP sera présent afin de garantir que les fonctionnaires qui sont amenés à témoigner ne subissent pas de représailles.

L'administrateur général de chaque ministère et organisme et qui relèvent de lui, sont responsables de la prise en charge des divulgations internes au niveau ministériel, de la mise en marche des enquêtes et de la formulation de recommandations, s'il y a lieu.

## 1.2. Progrès concernant la politique

### 1.2.1 Code de valeurs et d'éthique

En septembre 2003, la *Politique sur la divulgation* a été modifiée afin que soit ajoutée à la définition d'acte fautive « toute dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique », ci-après appelée le Code. Cette modification a coïncidé avec la publication du Code, qui comprend un énoncé des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, des mesures relatives aux conflits d'intérêts et des mesures d'observation concernant l'après-mandat.

Même si le Code indique que « selon toute probabilité, la majeure partie des problèmes découlant de l'application du présent Code pourront être résolus au niveau de l'organisation concernée », tout fonctionnaire qui est témoin d'une conduite incompatible avec le Code, qui détient des informations relatives à une telle conduite ou qui estime qu'il a été invité à se comporter d'une manière qui soit contraire aux valeurs et à l'éthique définies au chapitre 1 du Code, peut signaler à cette fin par l'administrateur général. Par la suite, « si le problème n'a pas été examiné comme il se doit à ce niveau hiérarchique, ou si le fonctionnaire estime que la dérogation au Code ne peut être divulguée en toute confiance dans son ministère, le problème peut être renvoyé, en toute confiance, à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, en conformité avec la *Politique sur la divulgation interne* d'information concernant des actes fautifs au travail ».

**La Politique sur la divulgation définit un acte fautive comme un acte ou une omission concernant :**

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

### 1.2.2 Protection contre les représailles

Le BIFP a deux responsabilités primordiales : faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs et rendre compte de ses conclusions et protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles ou de mesures administratives ou disciplinaires représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler des actes fautifs. Ce point a fait l'objet d'un débat lors de l'examen des activités de l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée et dans le rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites. En donnant suite aux modifications supplémentaires à la *Politique sur la divulgation* afin d'élargir la portée du BIFP de façon à ce que celui-ci protège les employés qui pourraient être appelés à témoigner devant une commission parlementaire ou devant une commission d'enquête publique se livrant à un examen approfondi des faits.



Pierre Martel  
Directeur exécutif

### La Politique sur la

divulgation a été

modifiée afin que soit

ajoutée à la définition

d'acte fautive « toute

dérogation au Code de

valeurs et d'éthique

de la fonction

publique »



# Partie I

## VUE GÉNÉRALE DES ACTIVITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE : LA DEUXIÈME ANNÉE

### 1.1 Mandat et compétence

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été établi par la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). La politique est entrée en vigueur le 30 novembre 2001. La *Politique sur la divulgation* définit le mandat et les modalités générales du BIFP. Ce mandat est résumé à l'Annexe A.

La compétence du BIFP ainsi que son accès s'étendent actuellement à 170 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes énumérés à l'Annexe 1 de la Partie 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (cité à l'Annexe B). Cela signifie que les services du BIFP sont offerts aux ministères et organismes qui sont du ressort du Conseil du Trésor en qualité d'employeur. Les 288 000 employés restants du secteur public qui travaillent pour des employeurs distincts et des sociétés d'État, comme l'Agence du revenu du Canada, la Société canadienne des postes et d'autres entreprises publiques, ne sont pas de la compétence du BIFP.

**L'Agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :**

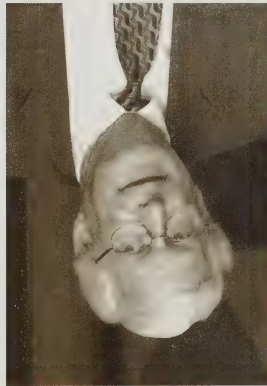
- **estiment que leur problème ne peut être divulgué au sein de leur ministère; ou**
- **ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.**

*Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*

Le BIFP a été créé en tant qu'alternative au processus ministériel – également établi par la *Politique sur la divulgation* – afin de signaler et d'examiner les actes fautifs commis contre l'intérêt public et d'enquêter sur ceux-ci.

Le processus ministériel interne comprend un mandat pour les gestionnaires, qui ont la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés ainsi que d'agir sans délai lorsque des informations en matière d'actes fautifs sont portées à leur attention. De surcroît, des agents supérieurs désignés, qui ont été nommés par

Edward Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de  
la fonction publique





# Partie I

## Vue générale des activités de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique : La deuxième année





# Introduction

La partie I de ce rapport couvre les activités en cours de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique lors du dernier exercice financier – du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2004 – et porte essentiellement sur la divulgation des actes fautifs faite à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique par des employés de la fonction publique. Un exposé du mandat est fourni, de même qu'une vue générale des pratiques en matière de gestion des dossiers, de statistiques assorties et d'un tableau récapitulatif des dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête. Les nouvelles orientations en matière de politique, notamment l'intégration de nouvelles dispositions régissant les valeurs et l'éthique et le renforcement des mesures de protection contre les représailles que pourraient subir des employés participant à une procédure parlementaire ou à une enquête publique, découlant du rapport de la vérificatrice générale pour 2003, sont également énoncées.

La partie II du rapport analyse le mandat et la contribution de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique en ce qui a trait aux activités ayant donné lieu aux suggestions que le nouveau régime de divulgation des actes fautifs soit fondé sur une loi. Cette section aborde les activités et les initiatives qui ont suivi la publication du Rapport du Groupe 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, du rapport du Comité permanent de travail sur la divulgation des actes fautifs, du rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le dépôt du projet de loi C-25, ou *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, qui est mort au feuilleton et le nouveau projet de loi C-11, ou *Loi sur la protection des dénonciateurs d'actes répréhensibles* déposée au Parlement le 8 octobre 2004.

Dans la partie III, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique propose les éléments essentiels d'un régime modèle visant à créer un cadre ouvert où les employés qui ont à faire de bonne foi des divulgations d'actes fautifs commis contre l'intérêt public pourront s'exprimer sans crainte de représailles et à permettre d'identifier et de corriger efficacement les fautes commises, de prendre le cas échéant des mesures disciplinaires à l'égard des fautifs et d'écartier tout risque de répétition de l'acte concerné.

Une conclusion et un sommaire des recommandations clés complètent ce rapport annuel.

3.4 Enquêtes publiques.....	38
3.5 Ordonnance de surseoir.....	38
4. Protection efficace des individus et des renseignements.....	38
4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi.....	38
4.2 Protection contre les représailles :	
Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité.....	40
4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles.....	44
4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements.....	45

<b>Annexes</b>	
Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.....	54
Annexe B : Liste des ministères et agences sujets à la <i>Politique sur la divulgation</i> .....	56
Annexe C : Dépenses en 2003-2004 .....	58
Annexe D : Rapport Annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique - conclusions et recommandations – le 15 septembre 2003.....	59
Annexe E : Recommandations du groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs – le 29 janvier 2004 .....	61
Annexe F : Conclusion et recommandations du treizième rapport du comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires – étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs – le 7 novembre 2003 .....	64
Annexe G : Extraits du chapitre 2 du rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada – le 12 février 2004.....	65



# Table des matières

## Introduction 1

### PARTIE I : Vue générale des activités de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique : la deuxième année 5

1.1 Mandat et compétence .....	6
1.2 Progrès concernant la politique.....	7
1.3 Structure du BIFP .....	8
1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible .....	10
1.5 Approche de la gestion des cas.....	9
1.6 Statistiques .....	12
1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fauti) .....	13
1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs .....	18

### PARTIE II : Renforcement du régime de divulgation: le dossier inachevé de la législation 21

Jeter les bases.....	22
----------------------	----

### PARTIE III : Éléments d'une loi type 27

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité.....	28
1.1 Un agent du Parlement.....	28
1.2 Rapport au Parlement .....	29
1.3 Contrôle relatif au Bureau .....	30
1.4 Un bureau autonome ou une nouvelle direction dans un organisme existant? .....	30
2. Compétence du Commissaire à l'intégrité .....	33
2.1 Couverture institutionnelle .....	33
2.2 Qui peut divulguer un acte fauti? .....	34
2.3 Qu'est-ce qu'un acte fauti? .....	34
3. Portée des enquêtes.....	35
3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes.....	35
3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public.....	36
3.3 Accès à tout renseignement pertinent.....	37



Novembre 2004

L'honorable Lucienne Robitlard

Présidente du Conseil privé de la reine pour le Canada

et ministre des Affaires intergouvernementales

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

K1A 0A6

Madame la Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le Rapport annuel de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique pour l'exercice 2003-2004.

La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 1<sup>er</sup> avril 2003 et le 31 mars 2004.

La seconde partie du document porte sur les mesures prises et les initiatives mises en œuvre au cours de l'année dans le but de donner suite à la principale recommandation du Rapport annuel de 2002-2003, à savoir que pour être efficace et crédible, le régime de divulgation des actes fautifs du secteur public fédéral doit être établi par une législation.

La troisième partie contient des recommandations en ce qui a trait aux éléments clés d'un régime de divulgation prévu par la loi. Si ces recommandations sont accueillies favorablement, j'estime qu'elles contribueront à créer un environnement positif et ouvert qui encouragera les employés à divulguer de bonne foi les actes fautifs commis contre l'intérêt public sans crainte de représailles, de mener des enquêtes efficaces et justes et de rectifier les actes fautifs.

Le 8 octobre 2004, au moment où le présent rapport était finalisé, le gouvernement a déposé le projet de loi C-11, intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs*. Il s'agit d'une initiative importante et déterminante qui témoigne de l'engagement du gouvernement. Le présent rapport ne pouvait donc pas ignorer un progrès fondamental. Par conséquent, certains aspects essentiels du projet de loi C-11 font l'objet de commentaires et d'observations dans la troisième partie du rapport.

J'espère que ce rapport annuel pourra contribuer aux consultations menées auprès du public et au sein du Parlement à propos du projet de loi.

Je vous prie d'accepter, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

*Edward W. Keyserlingk*

Edward W. Keyserlingk

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Gouvernement du Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,  
représentée par l'Agent d'intégrité de la fonction publique, 2004  
N° de catalogue : PG1-2004  
ISBN : 0-662-68518-0

On peut se procurer ce document sur médias substitués  
et sur le site Internet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à l'adresse suivante :  
<http://www.integritas.gc.ca>

Bureau de l'intégrité de la fonction publique  
60, rue Queen, bureau 605  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5Y7

Téléphone : 613.941.6400  
Sans frais : 1.866.941.6400  
Télécopieur : 613.941.6535  
Courriel : [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)



# Agent de l'intégrité de la fonction publique

## Rapport annuel au Parlement 2003-2004

Edward W. Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de  
la fonction publique  
Gouvernement du Canada

2003-2004

Canada

Gouvernement  
of Canada

Gouvernement  
du Canada





CA1  
PSI  
- A56

Government  
Publications

# PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER

2004–2005

ANNUAL REPORT TO PARLIAMENT

Edward W. Keyserlingh, Public Service Integrity Officer, Government of Canada



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada



© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Public Service Integrity Officer, 2005

Catalogue number: PG1-2005

ISBN: 0-662-69342-6

This document is available in alternative formats and on the Public Service Integrity Office Web site at the following address:  
<http://www.integritas.gc.ca>

Public Service Integrity Office  
60 Queen Street, Suite 605  
Ottawa, Ontario  
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400

Toll Free: 1.866.941.6400

Facsimile: 613.941.6535

Electronic mail: [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)

April 2006

The Honourable Michael Chong  
President of the Queen's Privy Council for Canada  
Minister of Intergovernmental Affairs  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, it is my pleasure to transmit the 2004–2005 Annual Report of the Public Service Integrity Officer for tabling in Parliament. The dissolution of the 38<sup>th</sup> Parliament on November 29, 2005 prevented earlier tabling.

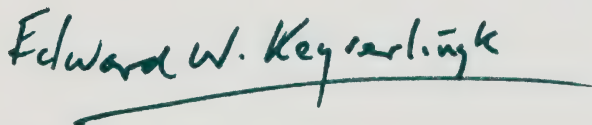
Part I of this Report provides an overview of the operations of my Office from April 1, 2004 to March 31, 2005. Under the different headings of wrongdoing specified in the *Disclosure Policy*, this part includes both the relevant statistics and brief descriptions and outcomes of completed cases.

Part II of the Report provides my comments on a number of persistent challenges. *The Public Servants Disclosure Protection Act*, which received Royal Assent on November 25, 2005 and has yet to come into force, provides for many of the elements that I, along with many others, have been advocating for some time. Chief among those elements is of course that the new Public Sector Integrity Commissioner will be an agent of Parliament.

While in my opinion the legislation is an achievement worthy of support, there are nevertheless some remaining issues. I have commented on those matters in Part II of the Report, and proposed what I consider to be viable solutions. Some of the other comments in Part II touch upon matters that are unrelated to legislation but concern a number of attitudes and practices worthy of reflection in order to make a disclosure of wrongdoing regime more effective.

It is my hope that this Annual Report will make an important contribution to the ongoing debate on the disclosure of wrongdoing in the public sector.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, reading "Edward W. Keyserlingk". The signature is written in a cursive style with a long horizontal line extending from the end of the name.

Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer  
Government of Canada





# Table of Contents

## Part 1: Overview of PSIO Activities

1.1	Mandate and Jurisdiction .....	2
1.1.1	Protection from Reprisal .....	3
1.1.2	Confidentiality and Information Protection .....	4
1.2	The Structure of the PSIO .....	4
1.3	Publicizing and Reaching the PSIO .....	5
1.4	The Case Management Approach .....	6
1.5	Statistics .....	8
1.6	Case Highlights (by category of wrongdoing) .....	10
	Violation of Law or Regulation .....	10
	A Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service .....	11
	Misuse of Public Funds or Assets .....	11
	Gross Mismanagement .....	12
	A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment .....	12
	Complaints of Reprisal .....	12
	Anonymous Disclosures .....	13

## Part 2: Reflections

2.1	A New Public Servants Disclosure Protection Act and Public Sector Integrity Commissioner ...	16
2.2	Witnesses of Wrongdoing Against the Public Interest Rather than Victims .....	17
2.3	Expectations of Findings—Readiness to Challenge Findings that Don’t Substantiate Allegations of Wrongdoing .....	19
2.4	Exercising Discretion to Refuse Disclosures or Stop Investigations .....	21
2.5	“A Balanced and Informed Decision-Making Process” .....	22
2.6	The Need to Base Findings on Evidence, Not Just Claims .....	23
2.7	Lack of Adequate Oversight as a Form of Gross Mismanagement .....	24
2.8	Reprisals for Making Disclosures .....	25
2.9	Protecting Identities and Personal Information .....	27
2.10	The Jurisdiction of the Public Sector Integrity Commissioner—a Wider Umbrella but Remaining Restrictions .....	28
2.11	Reporting to Parliament—Numbers Alone? .....	29
	Conclusion .....	30

## Appendices

Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer .....	32
Appendix B: 2004–2005 Expenditures .....	34

Part I of the Public Service Integrity Officer Annual Report to Parliament describes the activities of the Public Service Integrity Office (PSIO) for the 2004–2005 fiscal year. As in previous years, the annual report focuses on the PSIO's investigation of internal disclosures of wrongdoing made by public service employees.

Also described in Part I are the PSIO's mandate and case management practices, as well as the PSIO's challenges and accomplishments of the past year. These are supplemented by case statistics and analysis. Finally, Part 1 contains brief descriptions of completed cases—under the different headings of wrongdoing—and their outcomes.

In Part II, the Public Service Integrity Officer reflects on, and analyses, his four years of working with the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*. He also presents his views on Bill C-11, the soon-to-be-enacted *Public Servants Disclosure Protection Act*.



# Part 1

## OVERVIEW OF PSIO ACTIVITIES



# Part 1

## OVERVIEW OF PSIO ACTIVITIES



Edward Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer

### 1.1 Mandate and Jurisdiction

The Public Service Integrity Office (PSIO) was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). Both the *Disclosure Policy* and the PSIO became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* sets out PSIO's mandate (summarized in Appendix A) and its general procedures.

The jurisdiction of, and access to, the PSIO extends to the nearly 180,000 public service employees who work in the departments and agencies listed in Schedule 1, Part 1, of the *Public Service Staff Relations Act*. This means that the PSIO covers all departments and agencies under the purview of Treasury Board as the employer. The remaining 280,000 public sector employees—those who work for separate agencies and Crown Corporations such as the Canada Revenue Agency and the Canada Post Corporation, as well as the Canadian Forces—are excluded from the purview of the PSIO.

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. Specifically, the Public Service Integrity Officer assists employees who:

- believe their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

The PSIO was created as an alternative to the departmental process—also established by the *Disclosure Policy*—for the reporting, review and investigation of wrongdoing in the public interest. Through the departmental process, managers must not only promote openness in their interaction with employees, they are required to act promptly when information concerning wrongdoing is brought to their attention. The *Disclosure Policy* also sets out a role for a designated departmental senior officer who is appointed by, and reports to, the Deputy Head of the department (or agency). This designated senior officer is responsible for addressing disclosures from within the department, initiating investigations and making recommendations as appropriate.

The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation;
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*;
- misuse of public funds or assets;
- gross mismanagement; and/or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.



---

Pierre Martel  
Executive Director

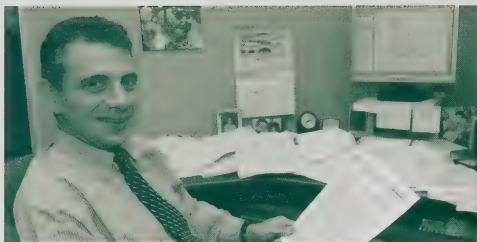
... no employee shall be subject to any reprisal for having made a good faith disclosure in accordance with this policy, or in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act* related to the 2003 Report of the Auditor General of Canada. This includes employees who may have been called as witnesses. Reprisal may include any administrative and disciplinary measures.

*Disclosure Policy*

#### 1.1.1 Protection from Reprisal

In addition to investigating and reporting on disclosures of wrongdoing, the PSIO protects from reprisal those employees who disclose information concerning wrongdoing. The fear of job reprisal and retaliation is widely considered to be the largest obstacle to employees making disclosures of wrongdoing.

In the past year, disclosures of wrongdoing included an increased number of complaints of reprisal. As a result, the PSIO will treat future complaints of reprisal separately from the investigation of the disclosure.



---

Jean-Daniel Bélanger  
Senior Counsel/  
Investigator

### 1.1.2 Confidentiality and Information Protection

The PSIO does its utmost to protect the identities of those who make disclosures of wrongdoing and of other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

However, the PSIO is subject to both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. As a result, it must respond to requests for information accordingly. The PSIO must also comply with the rules of natural justice, allowing individuals accused of wrongdoing or reprisal to know who made the allegations. Consequently, the PSIO can give public service employees only qualified assurances that their identity—and the information they provide—will be held in confidence.

Personal information can be withheld only in limited circumstances, as prescribed by law. For example, personal information can be withheld when a person's identity needs to be protected for safety reasons or if disclosing his or her identity would be injurious to the conduct of an ongoing investigation.



---

Martine Nantel  
Senior Counsel/  
Investigator

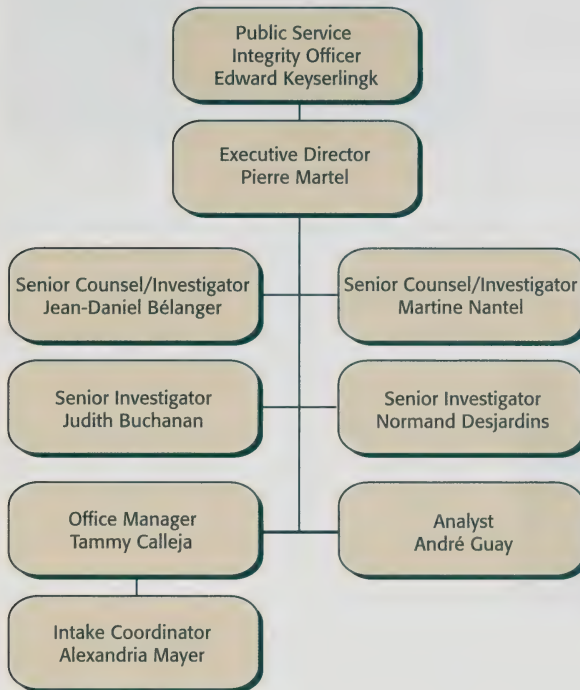
## 1.2 The Structure of the PSIO

The PSIO office complement remains mostly unchanged. Supporting the Public Service Integrity Officer are an executive director, two legal advisors, two senior investigators, an office manager and an intake coordinator. The previous year's articling law student has since joined the PSIO as an analyst.

While the PSIO continues to operate independently in its investigations, it relies to some extent on other government departments and agencies or contractual arrangements for corporate administration and technical services. Expenditures incurred are presented in Appendix B.

Bill C-11, the *Public Servants Disclosure Act*, is expected to become law later this fiscal year. This will bring substantial change to the PSIO. In anticipation of these changes, the PSIO is studying possible organizational requirements, taking into account expanded jurisdiction and legal obligations.

## Public Service Integrity Office Organisation Chart



### 1.3 Publicizing and Reaching the PSIO

As in previous years, the Public Service Integrity Officer and Office staff participated at various events to promote the work of the PSIO and to inform various communities of public service employees—such as staff relations, financial management, auditing, comptrollership and security—about the work of the PSIO.

The PSIO was pleased to host an investigator with the Nova Scotia Office of the Ombudsman. She spent a week at the PSIO, working with staff to learn more about the *Disclosure Policy* and the PSIO experience. Nova Scotia is implementing a similar legislated initiative.

PSIO representatives attended a number of events outside the public service to talk about the *Disclosure Policy* and the PSIO's experience under that regime.

These included:

- The VIII<sup>th</sup> International Ombudsman Institute Conference, hosted by *Le Protecteur du citoyen du Québec*. Opened by Her Excellency, the Governor General of Canada, the conference attracted more than 700 participants from five continents.
- Workshops in Calgary and Edmonton on “Ethics, Integrity and Trust in the Public Sector,” organized by the Sheldon Chumir Foundation and the Alberta Branch of the Ethics Practitioners of Canada with the support of the Office of the Ethics Commissioner of Alberta.
- The Privacy and Effective Investigations Conference in Toronto.
- A symposium on public sector ethics at St-Paul's University.



The disclosure of wrongdoing is also an emerging field of study in Canadian universities. During the past year, the Public Service Integrity Officer and a legal advisor addressed third year law students at the University of Ottawa and at Western University, Ontario. The Public Service Integrity Officer was a lecturer, and presided over special seminars on ethics and whistleblowing, at the University of Victoria. The Public Service Integrity Officer also participated in an expert panel on public service values and ethics, hosted by the Professional Institute of the Public Service of Canada.

PSIO staff met with representatives of other countries, notably Brazil, Switzerland, Australia and the United States, to discuss similar experiences and practices. Staff also participated in inter-departmental work relating to international conventions to combat corruption, notably the Organization for Economic Co-operation and Development and the United Nations.

The PSIO recognizes that Bill C-11 will necessitate extensive education and outreach activities. In response, the PSIO<sup>1</sup> is planning a new communications program to ensure that public sector employees are aware of the existence and mandate of the new Public Sector Integrity Commissioner.



---

Tammy Calleja  
Office Manager

## 1.4 The Case Management Approach

Inquiries and disclosures received by the PSIO in the past year arrived by various means, including mail, telephone, e-mail and visits to the office. The PSIO addresses each inquiry promptly, providing referrals as required and seeking clarification and additional information when it appears the matter is within PSIO's mandate.

When screening potential disclosures, the PSIO:

- assesses whether the department involved in the allegation is subject to the *Disclosure Policy*;
- ensures the person making the disclosure is a public service employee; and
- determines whether the allegations fall within the definition of wrongdoing (and no other recourse is prescribed).

The PSIO may reject a disclosure of wrongdoing if it determines that the matter is not credible, is trivial, frivolous or vexatious, or if the disclosure was not made in good faith.

When it is determined that a case does fall within the PSIO mandate, an in-depth review is conducted to determine if a full investigation is required. In such cases, additional information and documentation is obtained from the employee or researched through public sources. This approach ensures that the PSIO investigator is well versed in the subject area related to the alleged wrongdoing and, therefore, well positioned to determine the best course of action.

---

<sup>1</sup> Transition measures added to Bill C-11 confirm that the PSIO will be the basis for the proposed Public Sector Integrity Commissioner.



---

Alexandria Mayer  
Intake Coordinator

Due to the nature of the definition of wrongdoing, and the variety of concerns it may cover within the scope of the federal public service, the PSIO often finds it necessary to conduct extensive research on the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation, policy or other governing rules. Legal opinions or assessments by various experts, along with consultations, may be needed to learn more about the applicable rules and operational requirements. This may be followed by an assessment of permissible management flexibility, allowable discretion, whether another preferred recourse exists, and a determination of what would constitute wrongdoing.

The PSIO holds weekly staff meetings to discuss cases as they reach key stages. Following the initial screening and review stage, each case assigned to an investigator is presented at the meeting. There, it is discussed and evaluated to determine the next steps. To ensure the greatest possible diversity of perspectives, and to thoroughly review the issues at hand, every member of the PSIO participates and contributes expertise and knowledge to the discussion.

When the PSIO determines that a formal investigation is required, the Public Service Integrity Officer normally informs the Deputy Head and requests the collaboration of the department. The Deputy Head (or a senior departmental representative) and the person making the disclosure are separately informed, in writing, of the nature of the allegations, the issues to be investigated, and the PSIO's general approach to the investigation.

At the onset of each investigation, the investigator contacts the department to obtain an account of events and to secure relevant documentation. As the investigation progresses, the investigator may also seek perspectives from the person making the disclosure, witnesses, the alleged wrongdoer and other concerned parties. All of this information is then reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing.

All parties are informed of the progress of the investigation and given the opportunity to respond or provide their views.

When a formal investigation is concluded, a preliminary report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation for their comments. A final report is then issued. Where wrongdoing is found, the report includes recommendations for addressing and correcting the matter. Normally, the PSIO will follow up on those recommendations until the matter is resolved.

If a department or agency does not respond appropriately, or in a timely manner, to the PSIO's findings and recommendations, the Public Service Integrity Officer can submit a report to the Clerk of the Privy Council, seeking his or her intervention as the head of the Public Service. No such reports were made in the past year.

The PSIO case management approach is designed to meet the requirements of the *Disclosure Policy*:

- To establish if there are sufficient grounds for further action and review;
- To initiate an investigation when required;
- To review the results of investigations;
- To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure; and
- In some special cases, or when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service.

## 1.5 Statistics

In addition to receiving hundreds of telephone calls, the PSIO recorded 66 contacts in 2004–2005. In approximately two-thirds of those contacts, the PSIO took no further action because the concerns raised did not fall within the domain of the *Disclosure Policy*.

The following table shows the number of files reviewed and investigated by the PSIO—and their disposition—in the past year:

FILES REMAINING AT END OF 2003–2004 <sup>2</sup>	19
FILES OPENED IN 2004–2005 <sup>3</sup>	25
TOTAL FILES FOR REVIEW AND INVESTIGATION IN 2004–2005	44
Files closed after intake or preliminary review stage	12
• Files closed after referral	6
• Files closed: no jurisdiction <sup>4</sup>	2
• Files closed: allegations found to be not substantiated	4
Files closed after research, review and investigation	18
• Files closed after referral	6
• Files closed: no jurisdiction <sup>4</sup>	3
• Files closed: allegations found to be not substantiated	6
• Files where allegations were founded	3
INVESTIGATIONS ONGOING AS OF MARCH 31, 2005	14

Over the past year, the PSIO completed nine investigation reports. In each case, the PSIO sent its recommendations to the respondent organization.

After extensive investigations and interactions with the parties concerned, the PSIO found no wrongdoing in six of those nine cases. However, even when no wrongdoing was found, the PSIO offered suggestions and recommendations for improving departmental procedures, communications and interactions with employees, and the program clientele. This approach elicited full co-operation from all departments concerned.

<sup>2</sup> Fiscal year 2003–2004, from April 1, 2003 to March 31, 2004

<sup>3</sup> Fiscal year 2004–2005, from April 1, 2004 to March 31, 2005

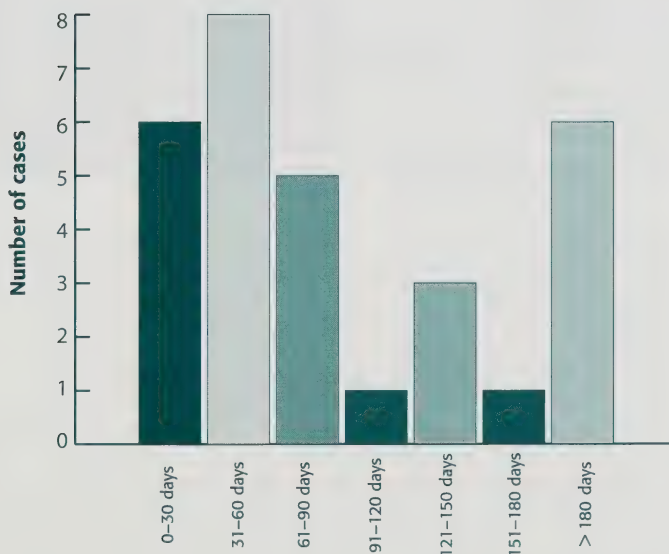
<sup>4</sup> “No jurisdiction” refers to circumstances where it turned out that the PSIO did not have a mandate to continue to investigate such as: the person or disclosure did not qualify under the terms of the Disclosure Policy; the wrongdoing alleged took place too long before the Disclosure Policy came into effect; it was not in the public interest to investigate; or, the allegations had been considered or would be dealt with better by another federal board, tribunal or court.

In the three cases where the PSIO found wrongdoing, the parties were provided with recommendations for addressing the matter.

#### FILES BY CATEGORY OF WRONGDOING

Violation of Laws or Regulations	10
Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service	1
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	15
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	0
Reprisal for making an allegation of wrongdoing <sup>5</sup>	2
Conflict of Interest	1
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	7
Others	2
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>

#### Elapsed time to Dispose of Cases as of March 31, 2005



**Total: 30**

<sup>5</sup> As of January 1, 2005, it was decided to record internal disclosures separately from complaints of reprisal and open distinct files.



## 1.6 Case Highlights (by category of wrongdoing)

### Violation of Law or Regulation (10 cases)

In 2004–2005, the PSIO concluded its review of 10 cases in which the allegations related to the violation of a law or regulation.

Of the 10 cases, three were referred to another agency. In each of these cases—including allegations relating to the *Canadian Human Rights Act* and the *Public Service Employment Act*—another appeal or recourse mechanism was available to the employee.

Of the remaining seven cases investigated by the PSIO, one involved a review of a departmental investigation. Specifically, it dealt with allegations that Transport Canada had failed to enforce regulatory provisions against a pilot and an airline company and that it did not properly implement a recommendation of the Canadian Transportation Safety Board (CTSB).

After reviewing the investigation, the PSIO agreed with the departmental senior officer's conclusion that there was no wrongdoing. The senior officer did find that the department did not act quickly enough to revoke the pilot's licence after concluding that he was largely responsible for a plane crash. However, although the pilot had a history of offences in other regions of the country, this information was not readily available, or nationally accessible, to the department before the accident. In any event, due to the broad discretion available to the department in the enforcement of the regulation, the PSIO could not conclude that there was wrongdoing. Nevertheless, the PSIO did suggest that the department develop and implement a system to track the record of pilots with repeated offences.

As for the allegation that Transport Canada did not properly implement the CTSB's recommendation, the PSIO referred the employee to the CTSB itself, since it is legally obligated to follow up on its recommendations. Finally, the PSIO suggested to the department that if the employee who made the original disclosure had been better informed about the senior officer's findings, the resulting frustration with the process could have been avoided. The PSIO felt that this was a reasonable suggestion, given that the *Disclosure Policy* requires a certain level of transparency.

As of March 31, 2005, five cases remained open and under investigation. These will be covered in the next annual report.

In its previous annual report, the PSIO reported that one of its cases was the subject of a judicial review. The Federal Court heard the matter in November 2004. Appearing as an intervenor, the PSIO explained its jurisdiction and the making of its record. On April 29, 2005, the Court allowed the application for judicial review and referred the matter back to the PSIO for reconsideration.<sup>6</sup>

### A Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service (one case)

In the one case reported in this category, the PSIO determined that the allegation was unfounded. The allegation concerned an employee's belief that the Department of National Defence misrepresented the rationale in awarding a contract. Although there was some media criticism of the decision to award the contract to a firm outside of Canada, the PSIO determined that there was no misrepresentation of information.

### Misuse of Public Funds or Assets (six cases)

In 2004–2005, the PSIO considered six cases alleging the misuse of public funds or assets. Of these, three were outstanding from the previous fiscal year.

---

<sup>6</sup> Chopra et al. v Canada, (Attorney General) 2005 F.C. 595.

In one case, after conducting preliminary research about contracts and procurement, the PSIO determined that another process was better adapted to address the issue. It referred the employee to the Canadian International Trade Tribunal.

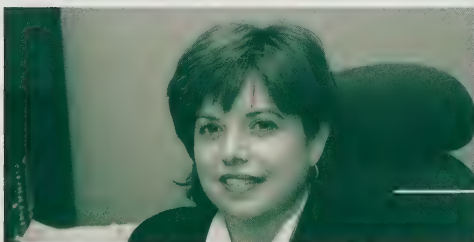
Two cases involved procurement and contracting of goods and services. Both were fully investigated.

In the first case, involving Health Canada and the procurement of computer software, the PSIO found that the contracts were split to bypass Public Works and Government Services Canada for authorization for the standing offer. The PSIO is satisfied that the department has taken the necessary steps to prevent a recurrence of this wrongdoing. Also, staff in the Division involved was required to undergo further training in the area of procurement.

In the other case, a number of contracts were reviewed to determine whether contracting rules were followed within a sector at the former Human Resources Development Canada. In this case, there was no evidence of contract splitting or other contracting irregularities.

In yet another case, an employee of the Canadian Space Agency alleged a misuse of funds and gross mismanagement in the agency's management of a harassment complaint. The PSIO concluded that there was no misuse of funds or gross mismanagement on the part of the agency. It found that the agency dealt with the harassment complaint according to applicable policy.

As of March 31, 2005, two cases in this category remain open and under investigation.



---

Judith Buchanan  
Senior Investigator

### **Gross Mismanagement (15 cases)**

Of the 15 cases in this category, three were initiated in the previous year. Due to the complex nature of this category of wrongdoing, the 12 new cases required considerable research and investigation on the part of the PSIO. Many of the cases related to how departments address the management of employees. Most allegations were determined to be unfounded. In the other cases, employees were advised to refer the matter to the grievance process.

Four cases were concluded after an investigation. Of these, three were determined to be unfounded. One of the three was an allegation of gross mismanagement on the part of the Department of Foreign Affairs and International Trade in responding to allegations of theft and fraud at a Canadian mission. The PSIO found that the department acted appropriately in its response to, and investigation of, instances of theft and fraud by a foreign employee working at a Canadian mission. It concluded that the department had taken the necessary administrative and legal action, and initiated appropriate measures, to mitigate the possibility of further occurrences.

In the second case, Citizenship and Immigration was accused of gross mismanagement after an employee's pay equity entitlement was miscalculated. The employee maintained that by trying to recoup the overpayment through salary deduction over a very short period, the department had put the employee in financial difficulties. After obtaining additional information from Citizenship and Immigration, the PSIO successfully brought the parties to a mutually agreeable solution to recover the overpayment.

In the third case, an employee alleged gross mismanagement on the part of Correctional Service Canada regarding a longstanding harassment complaint. Although the complaint was determined to be founded three years earlier, it had never been resolved. After reviewing the matter, the PSIO recommended that the employee be reassigned so he/she would no longer be under the supervision of the respondent. The department agreed with the suggested remedy and transferred the employee to another facility.

As of March 31, 2005, eight cases in this category remained open and under investigation.

### **A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment (no cases)**

No cases were reported in this category.



---

Normand Desjardins  
Senior Investigator

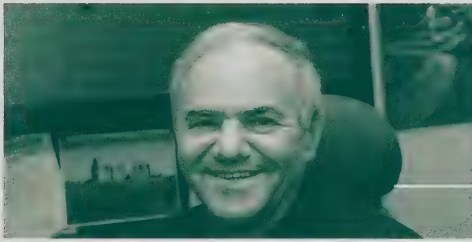
### **Complaints of Reprisal**

The PSIO continues to be guided by the *Disclosure Policy* in assessing what constitutes an act of reprisal. The PSIO first considers whether the employee made the internal disclosure of wrongdoing to a supervisor or other manager, to the departmental senior officer or to the Public Service Integrity Officer. Next, the PSIO investigates and evaluates whether there is a link between the alleged act of reprisal and the original internal disclosure of wrongdoing.

The PSIO received four complaints of reprisal in the past year. Another four remained from the previous year. The PSIO did not investigate one complaint because, one, the alleged acts of reprisal predated the internal disclosure and, two, were included in a grievance covering additional items that the department was investigating.

The PSIO completed its investigation into the remaining three complaints of reprisal. In each case, it concluded that the circumstances did not constitute acts of reprisal. The PSIO found that the events cited either predated the internal disclosure or that there was no link between the internal disclosure and the alleged act of reprisal. In one case, the PSIO went even further, pointing out that making an internal disclosure does not provide an employee immunity to disciplinary actions unrelated to a disclosure.

Four cases remain under investigation.



André Guay  
Analyst

## Anonymous Disclosures

Three anonymous disclosures were received by the PSIO in the past year. Another two remained open from the previous year.

In most cases, there was sufficient supporting material to justify a review by the PSIO. In all cases, the departments were informed of the allegations. In two cases, it was agreed that the departments could undertake their own investigations and provide the results to the PSIO. Of these, one case remains open. In the other case, the department provided the PSIO with a report of its investigation and findings. Although no wrongdoing was found, concerns were expressed about the management of the unit in question. Acting on a recommendation from the PSIO, the department remedied the concern. Two cases were closed after they were referred to the concerned department for action.

The final case is still in the preliminary review stage. The PSIO is researching the standards and policy requirements which will form the basis of its investigation plan as well as the subsequent assessment and analysis of its findings.

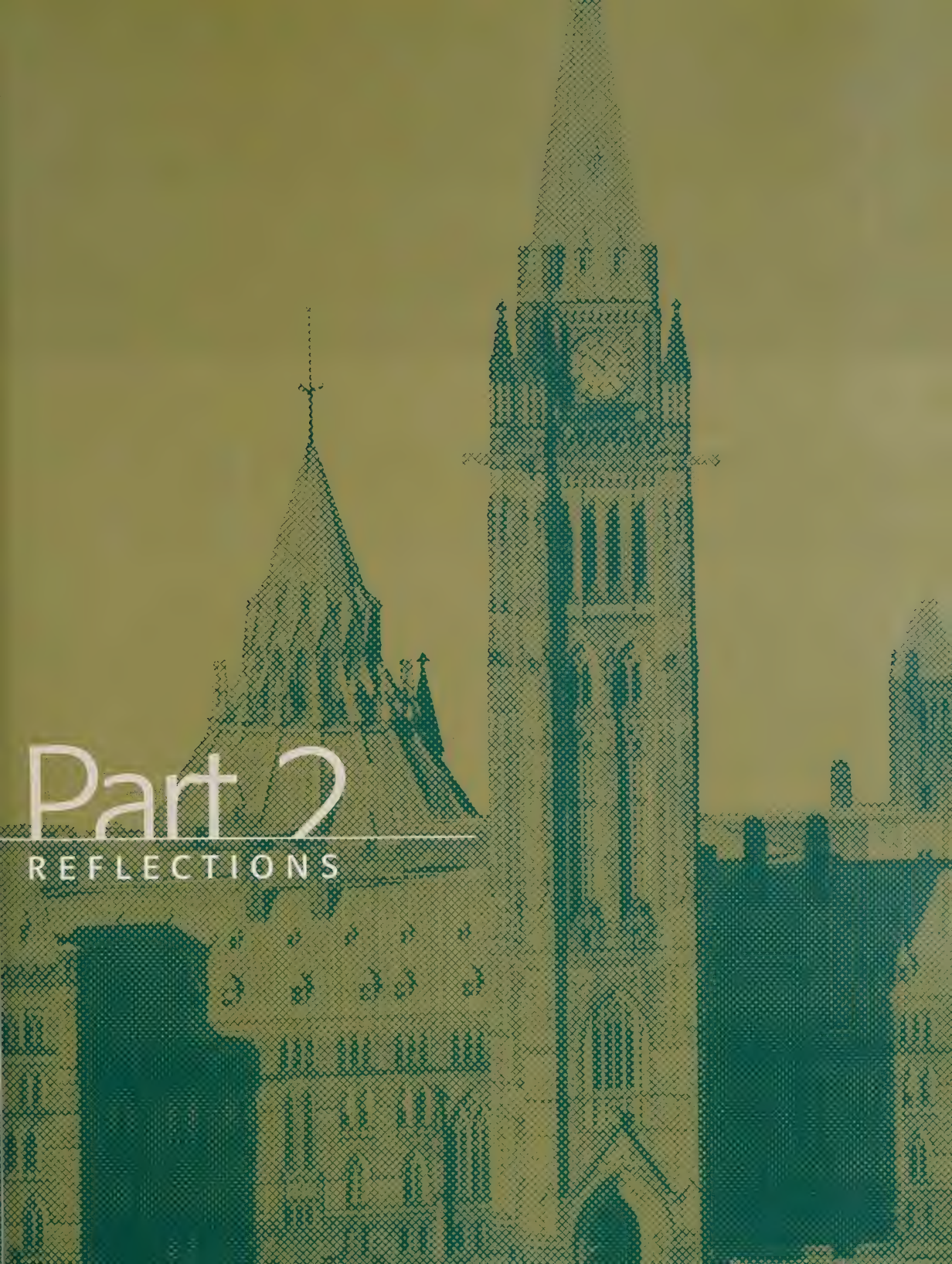
## Regional Distribution of Cases

Region	Total
Alberta	3
British Columbia	2
Manitoba	0
N/A	1
New Brunswick	1
National Capital Region	11
Nova Scotia	0
Ontario	10
Prince Edward Island	0
Quebec	16
Saskatchewan	0
Total cases	44



### Distribution of cases by department and agency

Department	Total Cases
Agriculture and Agri-Food Canada	1
Atlantic Canada Opportunities Agency	1
Canada Border Services Agency	1
Canada Industrial Relations Board	4
Canadian Space Agency	1
Citizenship and Immigration Canada	2
Communication Canada	1
Correctional Service Canada	8
Courts Administration Service	1
Environment Canada	1
Fisheries and Oceans Canada	3
Foreign Affairs and International Trade Canada	1
Health Canada	3
Human Resources Development Canada	2
Immigration and Refugee Board	1
Indian and Northern Affairs Canada	1
National Defence	2
Natural Resources Canada	2
Passport Canada	1
Public Works and Government Services Canada	1
Royal Canadian Mounted Police	1
Transport Canada	3
Treasury Board of Canada Secretariat	1
Veterans Affairs Canada	1
<b>Total cases</b>	<b>44</b>



# Part 2

REFLECTIONS

# Part 2

---

## REFLECTIONS

In this part of the 2004–2005 Public Service Integrity Officer Annual Report to Parliament, I address a number of persistent issues and challenges that I believe will require continual and serious reflection. That will remain the case once the new legislation comes into force and the Public Service Integrity Commissioner is in place. Even with the best possible legislated disclosure of wrongdoing regime, given the ethical and legal complexities and challenges presented by whistleblowing, some issues will quite appropriately continue to be disputed and in need of continued reflection and evolution.

As in any human enterprise, some of those enduring realities in this field cannot be foreseen or entirely regulated by legislation. They are more appropriately addressed by the wise application of ethical judgment, legitimate scope for discretion and tested practice. On the other hand, some problems may be created, exacerbated or left in place by missing or inadequate provisions in a law.

My views regarding the matters addressed below are based upon almost five years of experience as the Public Service Integrity Officer. My term in that capacity, already twice extended at the government's request in order to assist with the transition to a new legislated framework, is about to conclude. At the point in time in which this is being written, I am hopeful the already enacted legislation, whether or not it will be further revised now or later, will come into force in the near future. This seems to me a welcome opportunity to share some reflections and concerns. I hope they will be of some interest and usefulness to my successor, and to those reading this report.

### **2.1 A New Public Servants Disclosure Protection Act and Public Sector Integrity Commissioner**

Over the past four years, a significant portion of my time, and the resources of the Public Service Integrity Office (PSIO) have been devoted to advocating for disclosure of wrongdoing (whistleblowing) legislation and the creation of an independent Public Sector Integrity Commissioner (PSIC) reporting directly to Parliament.

The past year was no exception. Our efforts in the period covered by this report include:

- studying other jurisdictions;
- reviewing our own experience;
- formulating and proposing model legislation and recommending amendments to Bill C-11 considered by the 38<sup>th</sup> Parliament;



- testifying to a House of Commons Standing Committee; and
- holding discussions with public servants, union leaders, members of the public and a wide variety of interested groups.

Considerable care was taken to ensure that advocacy and model law reform work did not interfere with, or curtail, the primary responsibility of my Office: receiving, investigating and reporting on allegations of public service wrongdoing.

In fact, the two activities were closely linked. My conclusions and proposals as to the need for legislation, legal protections and an independent Commissioner reporting to Parliament, are based largely upon lessons learned from the allegations brought to my Office and the resulting investigations.

Presumably, the fact that my Office deals in an independent and extra-departmental manner with the employees who make disclosures, as well as with their managers, enhanced the credibility of the legislative proposals. It means that in addition to theoretical reflection, they are based upon daily experience and practice.

It is of considerable satisfaction to me and my PSIO colleagues that these efforts, along with those of many other individuals and groups, have contributed to the new legislation, the *Public Servants Disclosure Protection Act*, which provides for an independent Public Sector Integrity Commissioner who will report to Parliament.

While the new whistleblowing legislation is not perfect, it is a major step forward. The enhanced powers, protections and independence attached to the PSIC will make that Commissioner far more effective and credible than today's policy-based PSIO.

Once the legislation comes into force, whether or not further amended, Canada will be the only country with a legislated and independent Agent of Parliament established exclusively to receive, investigate and report to Parliament disclosures of information related to wrongdoing in the public sector. Similarly, we will be the only country with a legislated process to protect employees who make disclosures, as well as witnesses, from reprisal for making or testifying about disclosures.

## **2.2 Witnesses of Wrongdoing Against the Public Interest Rather than Victims**

I have long believed that the *Disclosure Policy* assumes employees who come forward to make disclosures of wrongdoing will normally be “witnesses” of the alleged wrongdoing rather than “victims” of it. By victims, I mean those who believe they have a personal interest (as well as a public interest or motive) in making the disclosure and in the outcome of the Public Service Integrity Office investigation because they believe they personally have suffered harm as a result of another's unjustified action or inaction.

There are many other avenues and mechanisms through which employees can have their grievances addressed about employment conditions (such as classification and compensation), discipline, harassment, staffing matters, human rights and the like.

This interpretation applies equally to the new disclosure legislation. While it would have been helpful if both the disclosure policy and the legislation had been more explicit on that point, this interpretation is justified and fundamental.



It should be noted that an allegation of reprisal for having made a disclosure of (normally public interest) wrongdoing is rightly designated by the term “complaint” rather than “disclosure.” Complaints of reprisal are taken as seriously by my Office as any allegation of wrongdoing. According to the provisions of the new legislation this will also be the case for the Public Sector Integrity Commissioner.

While a complaint of reprisal is also about a wrong, that wrong is directed more at the employee making the disclosure than it is against the public interest. It is a complaint about a wrongful activity in which the employee making the disclosure is the alleged victim. Normally, and justifiably, that employee has a personal motive and interest in making the complaint and in its resolution.

There is, in other words, an important distinction to be made between allegations about wrongdoing against the public interest—in which the role of the employee making the disclosure is that of a witness—and a subsequent complaint of reprisal—in which that same employee is more a victim than a witness.

Complaints of reprisal are as serious as other forms of wrongdoing. And all forms of it are clearly prohibited in the *Disclosure Policy* and the new legislation. Although the motivation and interest behind such complaints is primarily personal, an important public interest dimension is also present. Clearly, a reprisal for speaking up about wrongdoing is unjust. But in addition, because the fear of reprisal may impede others from stepping forward, some wrongful activities may not be identified and stopped. When that happens, honesty and accountability in the public sector, as well as public confidence in the public service, is compromised.

The subject of reprisal is addressed later in this report.

Support for the fact that the employee making a disclosure of wrongdoing other than reprisal should be characterized as a “witness” can be found in the categories of wrongdoing, those areas specified as legitimate subjects for allegations of wrongdoing. Both the *Disclosure Policy* and the new legislation correctly in effect identify relevant wrongful activities as those which involve serious wrongdoing against the public interest, as opposed to wrongdoing against individuals as victims.

Those listed in the new legislation include:

- contraventions of federal or provincial laws and regulations;
- misuse of public funds or assets;
- gross mismanagement;
- acts or omissions creating dangers to life;
- health or safety of persons or the environment;
- serious breaches of a code of conduct; and
- knowingly directing or counselling a person to commit one of those wrongdoings.

Neither the *Disclosure Policy* nor the new whistleblowing legislation explicitly refer to these activities as constituting wrongdoing activities against the public interest. Yet, apart from taking reprisal, they clearly are. They are not examples of employment or human resource type wrongdoing. The disclosure of wrongdoing regime is therefore not intended to be merely another recourse mechanism for public servants to deal with their personal grievances. The new legislation therefore makes it quite clear that the PSIC may refuse to deal with a disclosure if the subject matter could be more appropriately dealt with by another procedure available under another Act of Parliament.

In view of the above it is reasonable to conclude that it would be wrong to devote a significant portion of the limited resources of a disclosure regime, one designed to address serious public interest wrongdoing, to allegations about personal employment-related matters. This would not only constitute a wasteful duplication, but a distortion of the intent behind both the *Disclosure Policy* and the new legislation.

Despite this, I regret to say that most of the disclosures brought forward to the PSIO during the year under review, as in previous years, can be classified as largely employment-related.

That being said, it should be noted that personal employment-related disclosures can have a public interest dimension. For instance, the alleged wrongful activity could be so widespread within a department or the public sector that it may have become systemic in scope, involving more than a single victim, and therefore worthy of investigation on public interest grounds. Conversely, it is also possible that a disclosure meriting investigation as a serious public interest matter has a personal employment-related dimension. For example, an employee who makes a disclosure of wrongdoing as a witness may also subsequently allege reprisal for having disclosed information related to wrongdoing. I address the matter of reprisals later in this section.

There are, in my view, ways to shift this focus. We can, for example, encourage employees to make disclosures as witnesses rather than victims through the application of stricter tests and by using more discretion to refuse to deal with victim-type employment-related disclosures. I explore this point more fully later in this report.

### **2.3 Expectations of Findings—Readiness to Challenge Findings that Don’t Substantiate Allegations of Wrongdoing**

In the Public Service Integrity Office’s experience, employees who believe they are victims of wrongdoing are more likely to make disclosures than those who witness wrongdoing but do not feel personally victimized by it. Presumably, this is because the employee who makes a disclosure as a “victim” has a personal stake in the outcome of any investigation. Not surprisingly these employees believe they will personally benefit if the alleged employment-related disclosure is substantiated and remedied as a result of their disclosure.

Witnesses without a personal stake or a foreseeable personal benefit in the results of an investigation are typically and understandably more reluctant to take risks. Many will do so only if the following measures are in place:

- legal protections against reprisal;
- independent extra-departmental investigations by an Agent of Parliament;
- effective investigative powers;
- strong sanctions against those who take reprisal against employees who make a disclosure; and
- a reasonable likelihood that effective action will be taken if wrongdoing is found.

For the past four years, myself and others have advocated for legislation providing all of these measures. Although the new legislation goes a long way in those directions, I do not believe it goes far enough. That was my position in the submission to the Standing Committee on Government Operations and Estimates in the 38<sup>th</sup> Parliament, and remains my position now.

Unlike employees who make disclosures as victims, those who make disclosures as witnesses generally do not expect to be as directly and personally involved in a subsequent investigation. Also, they are more inclined to accept the findings of a demonstrably comprehensive and fair investigation. If they bring an allegation of wrongdoing to an investigative body in which they have confidence, these witnesses are essentially saying: “I have done my part; I’m not doing this for myself but for the public service or public interest. I think I have witnessed a wrongdoing, the ball is in your court now; it is up to you to investigate or not and I will accept whatever findings you make after a comprehensive and fair investigation.”

Although small in number, employees who make disclosures of this type have come forward over the past four years. They made credible allegations of wrongdoing to the PSIO, the cases were fully investigated with the cooperation of management and within the spirit of the *Disclosure Policy*, the findings were reported, both sides accepted the findings, and the recommendations, if any, were acted upon.

However, that picture of relative confidence, detachment and acceptance may be inaccurate. Clearly, in some cases, it is. But experience suggests, at least in relation to employees who make disclosures as victims, that there are important differences in expectations. Certainly, employees who see themselves as victims may also allege serious public interest wrongdoing. However, as these cases proceed, it often appears that their motivation and expectations were driven largely by their perceived victimhood.

Whatever the accuracy of the comparison, in the PSIO experience, employees who make a disclosure as victims generally expect their allegations to be investigated. Some may routinely challenge decisions not to investigate, as well as the result of those investigations that do not substantiate wrongdoing. They are determined to continue no matter what the merits of the case or the monetary and other costs they might incur. That, of course, is their right. No decision, investigation or finding by my Office is infallible or should be immune from challenge. Nonetheless, serious practical implications merit attention.

My Office is relatively small and has limited resources. If allegations of wrongdoing with minimal credibility or public interest were too routinely accepted for investigation—and the findings predictably and routinely challenged—then those resources would be stretched too thin.

The new whistleblowing legislation provides that the Public Sector Integrity Commissioner’s mandate covers nearly all of the institutions in the federal public sector. While staff and resources will obviously be enlarged to deal with these additional responsibilities, the PSIC’s much wider scope of access will still make it difficult for the Commissioner to deal with these greater demands. As a result, the problem of employees who make disclosures as victims, fully expecting that their allegations of wrongdoing will be substantiated and equally prepared to challenge the PSIC’s findings if they are not, is likely to persist.

One essential way to address this reality is for the PSIC to widely promote and disseminate his or her specific mandate. Much has been done in this regard by the PSIO during the past four years, but much more remains to be done. The advent of new and robust legislation, and an independent Commissioner as an Agent of Parliament, will provide the opportunity and incentive to continue educating public servants about the specific purpose and scope of the disclosure regime. Hopefully, in time, allegations of wrongdoing will increasingly be about serious issues of public interest.

Given the important educational role to be played by the PSIC, it would be extremely important that he or she be given an explicit mandate in that regard. Also, if such a mandate is to be effectively fulfilled, adequate funds and resources must be supplied and assigned to the task.

An effective disclosure regime is intended to be a safe and effective avenue for public servants to raise credible concerns that they have witnessed a wrongdoing, which will then be investigated, a finding made and the matter resolved. By analogy, it is similar to a citizen reporting an alleged crime to the police. In both cases, the agency is entitled to expect good faith and credible evidence. The discloser is entitled to expect a careful screening for credibility and then if the case is investigated that it will be done in a comprehensive, objective and reliable manner. Public servants, like citizens, should be assured that they are performing a public service by coming forward.

Once a disclosure is made, the Commissioner should drive the process in the public interest, rather than being subject to the say of the employee making the disclosure. Continuing the analogy, the Commissioner should act in a similar fashion to the police and Crown Attorney. For instance, he or she should decide whether to take on an investigation, whether to stop it if it is going nowhere, and, after an investigation, to make or not make findings of wrongdoing (as the Crown decides whether or not to lay charges).

## **2.4 Exercising Discretion to Refuse Disclosures or Stop Investigations**

It is hoped that an independent Public Sector Integrity Commissioner, having the related powers and protections envisaged by the new legislation, will give employees who make disclosures as witnesses the confidence to come forward.

At the same time, it is important that the PSIC exercise his or her discretion to refuse to deal with disclosures that do not meet important tests, and to stop investigations already underway when they fail appropriate tests. In the light of more experience and reflection, my Office has been applying such screening tests more rigorously. That, in part, explains the reduction in number of cases heard by the Public Service Integrity Office since its first year of operation.

The PSIO screening process has four general tests for dealing—or not dealing—with a disclosure. Most of these tests are specified in, or at least consistent with the *Disclosure Policy*. The same four tests have guided my Office in decisions on whether to continue an investigation already underway.

The first of these tests is whether the matter being disclosed is a serious public interest issue, rather than a human resource or employment-related one. In other words, the PSIO determines whether the employee making the disclosure is more a witness than a victim.

The second PSIO test involves determining whether the issue is better addressed by another existing mechanism, such as a grievance avenue.

The third PSIO test is whether the allegation of wrongdoing is sufficiently credible; in other words, likely to have taken place. That judgment includes consideration of whether the employee who made the disclosure was in a position to witness the act or activity in question, whether other witnesses are likely to be available and forthcoming, and whether documentary evidence is likely to exist. Determining these factors with any certainty may be possible only after an investigation has begun, in which case that is the point at which it must be decided to continue or not.

A credibility test is not the same as a good faith test. The two are not necessarily equivalent or mutually inclusive. One is entitled to assume that an employee who makes an allegation of wrongdoing not based on good faith already knows that the disclosure is not credible, and that the alleged wrongdoing did not in fact take place. The very meaning of “bad faith” excludes credibility. On the other hand, a good faith allegation does not necessarily mean it is credible. One may be well motivated but unknowingly wrong about the facts. Or the evidence to support an employee’s allegation may simply be insufficient.



The fourth PSIO screening test is to determine whether the employee who made the disclosure is acting in good faith. It is a difficult test because it is usually impossible to assess and know for certain. Perhaps a degree of self-screening is already in place in that most people realize that if their motive is, for instance, revenge, it will be picked up at an early point in the investigation. In fact, no cases have been identified and rejected by my Office on that basis. In practice, the credibility test is far more useful than a good faith one. The latter is nevertheless a legitimate and important screen in order to discourage vexatious, frivolous or bad faith disclosures. Without evidence to the contrary, the practice at the PSIO is to assume that all allegations are made in good faith.

All of these four general tests should and do apply to whether to initiate an investigation and whether to continue an investigation once it has begun.

As to whether the new disclosure legislation and regime would unduly restrict the discretion of the PSIC to refuse to deal with a disclosure, my view is that it does not. The various tests specified are reasonable, although arguably incomplete. The new legislation lists a number of reasons for the PSIC to refuse to deal with a disclosure of wrongdoing. The legislation does not, for example, explicitly refer to a “credibility” test. It does, on the other hand, acknowledge that the PSIC may refuse to deal with a disclosure or cease an investigation, and provides for the exercise of discretion and judgment. It is, after all, a matter of judgment as to whether a disclosure lacks sufficient public interest, is not sufficiently serious, or lacks sufficient credibility. There is also further indication that the scope for discretion in the new disclosure legislation is adequate. In addition to the other specific reasons for refusing to deal with a disclosure listed, there is another “catch-all” reason, namely, when there is a valid reason for not dealing with the disclosure. In other words, additional justifications are available within the discretion of the PSIC.

## **2.5 “A Balanced and Informed Decision-Making Process”**

The new disclosure legislation provides one more reason why the Public Sector Integrity Commissioner may refuse to deal with a disclosure. The reason in question is that the “disclosure relates to a matter that results from a balanced and informed decision-making process on a public policy issue.” This presents an interesting challenge.

The *Disclosure Policy* had a similar provision insofar as it stated in the preamble: “It is recognized that Deputy Heads are responsible for making decisions which involve weighing the risks and benefits of various courses of action and selecting approaches which they consider to be in the best public interest, including some that carry with them a risk. The judgment that results from a balanced and informed decision-making process would not be considered a wrongdoing within the scope of the policy.”

Interestingly, the disclosure legislation version is shorter. Nor does it exclude such decisions from the scope of wrongdoing, as, it appears, the *Disclosure Policy* does. The similar but different provision in the legislation provides that the Commissioner “may” refuse to deal with such disclosures. It follows, then, that he or she may also decide to deal with them.

In any case, whether one applies the *Disclosure Policy* version or the new legislation, a policy decision cannot reasonably be shielded from review and investigation by appealing to this provision. It is not enough to simply claim that the policy decision in question resulted from a balanced and informed decision-making process, and that any risk involved in the policy is acceptable because it was presumably decided in the public interest.

The provision and test is an important one, and merits consideration in any investigation in which a public policy is implicated. But without examination, it is seldom, if ever, evident that the test has been met. In the context of an investigation, each of the following elements would be open to investigation:

- Was the decision-making process balanced and informed?
- What standard and considerations apply in determining that the decision-making process was balanced and informed?
- Was the level of risk acceptable in the public interest?
- What constitutes an acceptable risk, given the activity or substance in question and the particular individuals, segment of the population or environment exposed to it?

These are not easy questions to answer. But in an investigation of an allegation of wrongdoing involving a public policy, they are inescapably at issue.

## **2.6 The Need to Base Findings on Evidence, Not Just Claims**

It is often difficult to find evidence of wrongdoing. For example, simply because the Public Service Integrity Office determines that a disclosure is unfounded does not mean that the alleged wrongful activity did not in fact take place.

Even when the employee making the disclosure acts in good faith, the available evidence may convincingly establish that the activity in question did not take place. To the employee, what looked like a wrongdoing may simply have been a misunderstanding. Perhaps the purpose and nature of the activity were poorly communicated, or the activity may have gone badly for reasons beyond anyone's control.

In other cases, determining that an allegation of wrongdoing was unfounded meant only that I could not conclusively conclude that wrongdoing took place. In other words, despite a diligent, thorough and objective investigation and unrestricted access to relevant documentation and other information, no convincing evidence of wrongdoing could be found.

Obviously, for the employee who makes an allegation that is rejected or determined to be unfounded, such a finding would be easier to accept in some cases if my Office had been equipped with fuller investigative powers, including the ability to compel documentary evidence and witnesses.

PSIO investigators normally receive full cooperation and therefore my Office and the discloser are in almost all cases entitled to have full confidence in the comprehensiveness and reliability of the documentary and testimonial evidence in support of findings. There have, however, been exceptions in the matter of cooperation, and when that was the case it has been noted and the finding or conclusion was adjusted accordingly. Occasionally, departments refuse to provide information on the pretext that it has to be protected under the *Privacy Act* or the *Access to Information Act*. That not only complicates the work of the PSIO, but also leaves this Office open to unsatisfactory and incomplete investigation results.

On the other hand, the new disclosure legislation provides for the full range of powers normally available to Agents of Parliament. That should contribute significantly to the reliability of, and confidence in, the Commissioner's findings.

Evidence of wrongdoing, even when there is a strong and credible suspicion that the wrongdoing took place, is not always available. This is true even when the investigating body is armed with the most robust investigative powers. In some cases, public servants are simply unable to provide sufficient specifics to enable an investigation, nothing was written down, materials are no longer available, potential witnesses are unwilling to participate, or there is conflicting testimony.

Given the important and serious implications for alleged wrongdoers and others, findings of wrongdoing can never be arrived at without sufficient evidence. On the other hand, given the often serious harm that public service wrongdoing can inflict on victims, including the public, investigations need to be undertaken diligently, with adequate investigative powers and time.

The PSIO has adopted the following important investigative practice, one that respects the rights and interests of the various parties involved while ensuring accuracy in its final reports.

Allegations are, first of all, screened by applying the tests listed above. If an investigation is undertaken it is based upon testimony and documentation provided by and sought from all the interested parties. After a preliminary finding is made, a preliminary report is normally provided to the disclosing employee, the department and individual(s) alleged to be the wrongdoers. The parties are invited to clarify and comment on the preliminary report. Their comments and clarifications are reviewed and considered. This may lead to minor or significant revisions in the final report.

The new disclosure legislation provides for a similar process. For instance, if it appears that a report or recommendation may adversely affect an individual or portion of the public sector, they must be given the opportunity to answer any allegation before the investigation and report are finalized.

On the basis of my Office's experience, it has been found to be extremely important to clearly explain the evidentiary requirements and realities to employees who make a disclosure. This, it has been found, helps considerably to counter unreasonable expectations.

## **2.7 Lack of Adequate Oversight as a Form of Gross Mismanagement**

The "gross mismanagement" category of wrongdoing presents particular problems in terms of definition and application. It is also the form of wrongdoing that I am most often asked to explain.

A recurring question is: "Would the Public Service Integrity Officer consider the lack of adequate oversight by, for instance, a Chief Executive or manager at another level, to be a form of gross mismanagement?" The question is a good one. It is relevant not only to my mandate but to that of other investigative organizations.

It is often assumed that wrongdoing requires positive action, as opposed to inaction. At the least, inaction is seen as less culpable, ethically and legally, than wrongful action. The degree or scale of ethical and legal wrongdoing tends to be represented in the following descending order of seriousness:

- **PERSONALLY PROFITING** from wrongful activity one does by oneself or in collaboration with another or others;
- having the final or managerial responsibility for a government, a department or a departmental program, and **BEING AWARE** of wrongdoing within the scope of one's responsibility, but allowing it to continue; and
- having the final or managerial responsibility for a government, a department or departmental program, and **NOT BEING AWARE** of wrongdoing by failing to exercise due vigilance.

The second and third sorts of activity or inactivity (especially the third) are often thought to be less serious than the first. After all, the manager didn't profit personally. However, that is not necessarily the case. Two points deserve to be made.



First, it is certainly possible that the manager who was aware of wrongdoing but allowed it to continue, or the manager who failed to act with due diligence, did not benefit monetarily. However, it is also possible that they calculated that their inactivity would provide other personal benefits. For instance, they may have wanted to avoid attention being focused on their own management. Such attention, they may have felt, would create an embarrassing issue that they would then have had to fix. Or they may have felt it would adversely affect their careers.

Second, even if they did not profit personally, the harm their inactivity caused to others, to the public interest and to the credibility and effectiveness of the public service, may be equally or more serious. In most cases, that would depend on how high they are in the hierarchy (generally speaking, the greater the responsibility, the more serious the ethical and legal liability of the inactivity). The liability for inactivity, either by allowing it to continue or not knowing of it because of lack of due vigilance, can be determined in part by how serious the consequences would be for others and the public interest.

The ethical and legal basis for that responsibility in the public sector, and for calling it gross mismanagement, is that those with managerial responsibilities have a duty to practice due diligence. This includes being aware of the possibility of wrongdoing and taking due measures to prevent, identify and stop it. Also, the degree of responsibility, should serious wrongdoing and harm result, will normally correspond to how far up the corporate ladder that manager has risen.

While obvious, it should be pointed out that the actual wrongdoer must also be held responsible, not just the manager who was unaware of or who failed to stop the wrongdoing.

## **2.8 Reprisals for Making Disclosures**

The new whistleblowing legislation legally prohibits reprisal against public servants for making disclosures about wrongdoing. That alone is a significant achievement. The prohibition applies to all forms of reprisal.

Nevertheless, problems persist in the area of reprisals. Several merit attention.

The first is that of sanctions for reprisal. The legislation does not provide any specific statutory offence for reprisal. The only measure specified, in section 9 of the Act, states that discipline up to and including termination may be taken against wrongdoers.

This makes the legislation inconsistent with section 425.1 of the *Criminal Code*, section 59 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* and section 60 of the *Canadian Human Rights Act*. Some of these statutes provide for a significant monetary penalty for reprisals against whistleblowers.

More importantly, I believe, the absence of such a penalty in the legislation will inevitably send the wrong message to those contemplating making a disclosure about wrongdoing—because reprisal is not strongly repudiated, it is more likely to happen and more likely to be tolerated. No doubt, this was not the intent behind the non-provision of a severe sanction in the legislation. However, I have no doubt that this will be the conclusion of employees contemplating making disclosures as well as those inclined to practice reprisal.



A second and related issue has to do with the role that the legislation assigns to the Public Service Labour Relations Board (PSLRB) and the Canada Industrial Relations Board (CIRB). In the PSIO's 2003–2004 Annual Report, and in my November 30, 2004 presentation to the Standing Committee on Government Operations and Estimates, I took issue with the fact that the new legislation assigns the handling of reprisal complaints to the PSLRB and CIRB, rather than to the PSIC. In my view, this is a matter of fundamental importance. Regrettably, Bill C-11 was not amended accordingly and the disclosure legislation has maintained that divided mandate.

Having addressed the issue at some length in the previous PSIO annual report and in my presentation to the Standing Committee, I will present only a short summary here. For a more complete description of my position, please refer to the documents above at [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca).

It has been acknowledged that complaints about reprisal are indeed “complaints.” It is also true that reprisal activities generally involve employment-related sanctions. But there are other acts of reprisal, less obvious and more subtle. These are not typically handled by the PSLRB and CIRB. For example, management and/or colleagues can make the workplace untenable for a public servant who makes a disclosure. And they can do so without imposing a disciplinary measure that falls within the terms and conditions of employment, and therefore within the jurisdiction of the PSLRB and CIRB. Not taking into account these subtle types of reprisal, or diminishing their importance, risks reducing the effectiveness of the legislation. It may not be best to deal with reprisals involving this type of harassment under the *Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace*. In my opinion, it would be far more preferable to allow the PSIC to deal with such situations in the context of the disclosure regime.

As well, although most acts of reprisal are employment-related, there is a distinctive feature in this case; the link between the reprisal complaint and the original disclosure about wrongdoing. Here, the complaint is that the reprisal took place only because of an earlier disclosure about wrongdoing. Given that any complaint will be based on the claim that the disclosure and the reprisal are inextricably linked, surely the same body, namely the Public Sector Integrity Commissioner, should address both.

The PSLRB and CIRB have no experience or mandate to deal with disclosures about wrongdoing. A reprisal is only a reprisal if it can be linked to the disclosure of wrongdoing. Furthermore, the PSLRB and CIRB operate by means of public hearings, and public hearing risks compromising the confidentiality of those who make disclosures about wrongdoing.

The PSIC should be in a position to explain to those who are contemplating making a disclosure, not only what is involved in such an investigation, but how any resulting reprisal complaint would be handled. At the moment, because the PSIC does not manage the reprisal process, he or she cannot offer those explanations or assurances.

Faced with having to deal with a second and unrelated organization should reprisal result, it seems likely that at least some prospective employees considering making a disclosure will decide it is all too complicated and not come forward.

A third issue presents potential complications, those instances when the employer claims that the disciplinary measures applied against an employee who has made a disclosure are unrelated to the disclosure. The employer may insist that the disciplinary measures were merited for other reasons.

On one hand, an employer must retain the right to discipline employees for legitimate reasons. On the other, the fact that a public servant brings an allegation of wrongdoing to the Public Sector Integrity Commissioner in good faith, whether or not the alleged wrongdoing is substantiated, can never be a legitimate reason for overt or subtle discipline. It is a reasonable practice that when discipline is imposed after such a disclosure, the onus is on the employer to establish that it was unrelated to the disclosure. If the employer cannot, it is assumed to be a prohibited act of reprisal.

No time limit should be imposed within which to file a complaint of reprisal. Reprisals can take many forms and it may take time before a reprisal becomes apparent to the person concerned. A one-year presumption should be created, starting at the time the disclosure was made. Such a presumption should state that any action by an employer against an employee will be considered an act of reprisal. This would clearly place the burden on the employer to justify his or her action.

## **2.9 Protecting Identities and Personal Information**

If we are to reduce the risk of reprisal against those who bring allegations of wrongdoing to the Public Sector Integrity Commissioner, legal provisions must be in place to protect the identity of persons involved in the disclosure process.

The Public Service Integrity Office has found that public servants—particularly those still actively employed in the public service—are reluctant to disclose information about wrongdoing because they fear their names could be released through an access to information request.

Over the years, I have received a number of anonymous allegations. In the vast majority of these cases, it is reasonable to assume that the anonymity was motivated by a fear of reprisal. While legitimate, anonymous disclosures are also undesirable, since they allow more scope for malice and frivolity. They are also difficult to investigate, since the person making the disclosure cannot be questioned. As a result, issues raised in the allegation cannot always be completely followed up. This, in turn, may create the incorrect impression that nothing is being done about the allegation.

Therefore, it is my view that the identities of persons making allegations, and the identities of witnesses involved in the disclosure process, should be disclosed only in limited circumstances. The same should be true of any other personal information that might reveal their identities. Exceptions should be made only when the rules of natural justice make it a requirement, or in those rare circumstances when the public interest takes precedence over the privacy rights of the employee who made the disclosure.

While the new legislation does provide for that protection, it does so for only five years. I doubt that this will be sufficient reassurance for those who are still members of the public sector when that five-year period ends. The information should be released only upon consent of the individual concerned.

As for non-personal information, contrary to the five-year protection provided for in the Act, I see no reason why, once the investigation is completed and all subsequent reviews and appeal avenues exhausted, such information should not be made available via an access to information request, provided the information in question is not subject to any disclosure restriction under any Act of Parliament.

I consider it to be of the utmost importance that the PSIC be as transparent as possible to Parliament and the public. Nevertheless, I believe that non-personal information should be protected from disclosure while the investigation is ongoing. Investigations of wrongdoing are serious and complex, and often unfold in unexpected ways. Attempting to second guess what harm may result from releasing information before an investigation is completed is hazardous at best. It is entirely possible that the investigation, and one or more of the parties involved, could be harmed as a result.

## **2.10 The Jurisdiction of the Public Sector Integrity Commissioner—a Wider Umbrella but Remaining Restrictions**

The new disclosure legislation greatly extends the institutional coverage of the Public Sector Integrity Commissioner compared to that of the Public Service Integrity Officer at present. Almost the entire federal public sector will have access to the PSIC, including departments, agencies, separate employers, Crown Corporations and members of the RCMP. Only the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the Communications Security Establishment (CSE) will be excluded.

While the extension of access is welcome, I maintain that the Canadian Forces, CSIS and CSE also merit access to the PSIC. Members of those institutions should have access to an extra-departmental and independent investigative body on the same grounds as others in the public sector. Any security issues that arise ought to be, and could be, protected by the PSIC. In any case, such issues would not normally be the subject matter of disclosures. Not all the activities of those institutions are security-related. Like any other government department or agency, they have normal governmental operations and management responsibilities, any of which could become the subject of allegations of wrongdoing within the scope and definitions of the new disclosure legislation.

I previously proposed that no matter what the source, if the allegation of wrongdoing meets the proper criteria, such as credibility, good faith and public interest, the PSIC should be authorized to receive and investigate the allegation. To do otherwise risks remaining unaware of those serious instances of wrongdoing known only to those outside the public service. The new legislation, in a somewhat convoluted manner, appears to make that possible. It states that the PSIC may initiate an investigation on the basis of any information provided “by a person who is not a public servant” if the PSIC “believes on reasonable grounds that the public interest requires an investigation.”

I also proposed that the PSIC be allowed to follow the evidence wherever it leads, including beyond the public sector. Not giving the PSIC the ability to do so could result in unfair or incomplete investigations. For example, a public servant may appear to be exclusively responsible for a wrongdoing when in reality others beyond the public service share responsibility. For the same reason, the PSIC should be able to collaborate and exchange information with other appropriate investigative bodies.

The disclosure legislation was not, however, amended to provide for that. It states that when it becomes necessary to obtain information beyond the public sector, the Commissioner “must cease that part of the investigation and he or she may refer the matter to any authority that he or she considers competent to deal with it.” That restriction could seriously limit some investigations and, on grounds of fairness to the public servant concerned or other parties, could lead to closing it down.

A related example is equally troubling. How can the PSIC make a finding when it is alleged that the responsibility for the alleged misconduct rests with a member of a tribunal? After all, members of an administrative tribunal are Governor-in-Council appointees, not public servants. In effect, the new legislation prohibits the PSIC from even questioning anyone who is not a public servant. Still more explicitly, the legislation states that when the subject matter of a disclosure relates solely to a decision made in the exercise of an adjudicative function under an Act of Parliament, the investigation must cease. That restriction would presumably and regrettably shut down or prohibit investigations involving a public servant working with a tribunal member.

It is reasonable and correct to prohibit the PSIC from investigating the decisions of such adjudicative bodies. It is not clear, however, if the PSIC would be prohibited from investigating whether that body’s procedures or processes met the legal requirements of the applicable statute. Denying the PSIC that authority would prejudice or make impossible a complete and fair investigation when a public servant makes an allegation about wrongdoing by a tribunal member.



If the intent is to exclude from investigation by the PSIC only the adjudicated decisions, and not the tribunal activities, then that should be made explicit in the provision.

Finally, it is worth noting that tribunals with adjudicating functions carried out by Governor-in-Council appointees, comprise a significant segment of the public sector.

The legislation includes the following welcome provision to the list of wrongdoings: “knowingly directing or counseling of a person to commit a wrongdoing.” It is conceivable that a Governor-in-Council appointee, or others who are not public servants, could be credibly alleged by a public servant to have done just that. This provision provides further support for permitting the PSIC, at least in some circumstances, to include Governor-in-Council appointees and others beyond the public sector within the scope of an investigation of the alleged wrongdoing activities carried out by a public servant.

## **2.11 Reporting to Parliament—Numbers Alone?**

An obvious advantage of establishing, in law, a Public Sector Integrity Commissioner reporting to Parliament is that it gives the Commissioner the right and the duty to report to Parliament. In effect, this puts into the public domain information about allegations and findings of wrongdoing in the public sector. Also, the public’s access to the details about these allegations would be limited only by considerations of confidentiality, privacy and access to information. Reporting numbers and statistics alone would clearly not meet a test of the fullest possible disclosure.

At first glance, it may appear that the new legislation is overly restrictive in what may be reported. However, when considered in full and in context, that does not appear to be the case.

Both the *Disclosure Policy* and the new legislation require that the annual report provide numbers—for example, the number of inquiries, disclosures, cases acted upon and investigations commenced. On the other hand, both allow more open reporting. The *Disclosure Policy* does this by stating that the numbers are “a minimum.” This has permitted me to go considerably beyond numbers in my annual reports. While the new legislation calls for numbers to be disclosed in the annual report, it also permits the disclosure of “any other matter that the Commissioner considers necessary.”

As well, after listing all the forms of information that cannot be disclosed, it provides some grounds and exceptions for releasing that information, including:

- to refer matters under section 34 (referring matters to other authorities);
- to establish grounds for findings or recommendations in special or annual reports; and
- when the public interest in making the disclosure clearly outweighs the potential harm from the disclosure.

I question why the PSIC should be the one doing the balancing. Preferably the PSIC should provide the fullest possible picture to Parliament so it can decide what needs attention or action on public interest grounds.

Nevertheless, with the degree of latitude and discretion provided, it should be possible for the PSIC’s annual and special reports to Parliament to reflect, in an accurate and comprehensive manner, the following:

- the status of disclosures about wrongdoing in the public sector;
- recommendations by the PSIC; and
- what relevant public sector institutions have done or are doing to rectify the wrongdoing and to sanction the wrongdoers.



## Conclusion

The observations and concerns discussed above are not intended to suggest that the new disclosure legislation is fatally flawed. It is not. The *Public Servants Disclosure Protection Act* constitutes a major step forward, a vast improvement over the present *Disclosure Policy* and the mandate and powers of the Public Service Integrity Officer.

It should be noted again that some of the concerns I have raised above are beyond and not subject to mere legislative solutions. Even the most theoretically and practically ideal legislation cannot and should not attempt to regulate everything within a sphere of activity. Given the complexities and contentiousness of many of the issues associated with whistleblowing, there will remain, and should remain, a wide latitude for the exercise of wise ethical and practical judgment and the development of tested practice.



The background of the page is a halftone illustration of a city skyline. The most prominent feature is a tall, slender church spire with a clock face, which rises from a cluster of buildings. To the left of the spire, there is another building with a smaller, pointed roof. To the right, there are more buildings of varying heights. The entire illustration is composed of a grid of small dots, creating a textured, stippled effect. The color palette is muted, with shades of brown, tan, and grey.

# Appendices

---



# Appendix A

## RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER \*

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

**Disclosure**—is defined as information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.

**Wrongdoing**—is defined as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation;
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*;
- misuse of public funds or assets;
- gross mismanagement; and/or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

More specifically, the responsibilities of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;
9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); and the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.

\* Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace



# Appendix B

## 2004-2005 EXPENDITURES

### Description

#### *Personnel*

Number of employees	9
---------------------	---

#### *Personnel Costs* (\$000)

Salaries	875
Employee Benefits	175
<b>Sub-Total</b>	<b>1 050</b>

#### *Other operating expenditures*

Travel	41
Communications	6
Printing	18
Training	12
Computer services	118
Other professional / Specialised services	49
Materials / supplies	36
Other	37
Levy for administrative services provided by Treasury Board Secretariat	54
<b>Sub-Total</b>	<b>371</b>
<b>Grand Total</b>	<b>1 421</b>

Source: TBS, Financial Report System

In accordance with the policy on the proactive disclosure of travel and hospitality expenses for selected government officials, the PSIO details are available on the PSIO Web site at [www.psis-bifp.gc.ca](http://www.psis-bifp.gc.ca).

# Annexe B

## Dépenses 2004-2005

### Description

Personnel	Nombre d'employés	Coûts relatifs au personnel	Salaires	Avantages sociaux	Sous total	Autres dépenses de fonctionnement	Voyages	Communications	Impression	Formation	Services informatiques	Autres services professionnels/spécialisés	Matériel/approvisionnements	Autre	Redevance pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	Sous total	Grand total
	9		875	175	1 050		41	6	18	12	118	49	36	37	54	371	1 421

Source : SCT, Système de rapports financiers.

Conformément à la politique concernant la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement, les détails relatifs au BIFP peuvent être consultés à l'adresse [www.psisio-bifp.gc.ca](http://www.psisio-bifp.gc.ca).

8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
  9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
  10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.
- Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes recommandations visant à améliorer les processus.

# Annexe A

## Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique\*

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

*Divulgation – est définie comme une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelque un a commis ou a l'intention de commettre.*

Les actes fautifs – sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Plus spécifiquement, il **incombe** à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;

\* Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail.





# Annexes

## Conclusion

Les observations et inquiétudes décrites précédemment ne devraient pas laisser sous-entendre que la nouvelle loi sur la divulgation comporte des failles irrémédiables. Il n'en est rien. La Loi sur la protection des fonctionnaires divulguateurs d'actes répréhensibles représente un grand pas en avant, une nette amélioration par rapport à la présente Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail et au mandat ainsi qu'aux pouvoirs de l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Il faut souligner encore une fois que certaines des inquiétudes soulevées précédemment ne se limitent pas à de simples solutions législatives et n'y sont pas soumises. En théorie et en pratique, même la loi la plus idéale ne peut pas et ne devrait pas viser à régler toutes les possibilités dans un même champ d'activité. Compte tenu de la complexité et de la nature controversée de bien des enjeux liés à la dénonciation, il restera, et devrait rester, une grande marge de manœuvre pour exercer un sage jugement éthique et établir des pratiques éprouvées.



Heureusement, la Loi inclut la disposition suivante à la liste des actes fautifs visés : « le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre un acte fautif. » On peut concevoir qu'un fonctionnaire puisse alléguer, de manière crédible, qu'une personne nommée par le gouvernement en conseil, ou toute personne autre qu'un fonctionnaire ait posé un tel geste. Cette disposition confirme la nécessité d'autoriser le Commissaire, au moins dans certaines circonstances, à inclure les personnes nommées par le gouvernement en conseil et d'autres personnes qui n'appartiennent pas à la fonction publique, lorsqu'il doit faire enquête sur un fonctionnaire.

## 2.11 Rapport au Parlement – des chiffres seulement?

Un avantage évident de créer en vertu d'une loi un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public qui relève du Parlement, c'est que cela donne au Commissaire le droit et le devoir de présenter des rapports au Parlement. En effet, l'information au sujet des allégations d'actes fautifs commise dans le secteur public et des conclusions qui s'ensuivent deviennent ainsi du domaine public. De plus, l'accès à ces renseignements ne serait limité que par des motifs de confidentialité, de protection de la vie privée et de respect de la *Loi sur l'accès à l'information*. Se contenter de présenter des chiffres et des statistiques ne permettrait certainement pas la plus grande transparence possible.

Au premier coup d'oeil, on pourrait croire que la nouvelle Loi est trop restrictive en ce qui peut être rapporté publiquement. Toutefois, quand on examine la situation dans son ensemble, on constate que tel n'est pas le cas.

Tant la *Politique sur la divulgation* que la nouvelle Loi exigent que le rapport annuel présente des chiffres (p. ex., le nombre de demandes, de divulgations, de cas auxquels on a donné suite et d'enquêtes entreprises). D'un autre côté, les deux permettent le dépôt de rapports ayant une portée plus large. La *Politique sur la divulgation*, pour sa part, précise qu'il faut déclarer « au moins » les chiffres. Cela m'a permis de déposer des rapports annuels dans lesquels on trouvait beaucoup plus que des listes de statistiques. Si la Loi demande qu'on divulgue des chiffres dans le rapport annuel, elle permet aussi à la présentation de toute autre question que le Commissaire juge pertinente.

Par ailleurs, la nouvelle Loi, après énumération de les formes de renseignements qu'on ne peut divulguer, autorise néanmoins la divulgation d'information pour certains motifs, notamment :

- pour mettre fin à l'enquête et saisir une autorité compétente;
- pour motiver les conclusions ou recommandations d'un rapport spécial ou d'un rapport annuel; et
- lorsque l'intérêt du public à la communication a clairement préséance par rapport au préjudice pouvant résulter de celle-ci.

Je me demande pourquoil il devrait revenir au Commissaire de décider du bien-fondé de communiquer ou non des informations. Il est préférable à mon avis que le Commissaire puisse dresser un portrait le plus exact possible pour que le Parlement puisse décider des mesures à prendre dans l'intérêt public.

Quoi qu'il en soit, étant donné le degré de latitude et le pouvoir discrétionnaire dont il dispose, le Commissaire devrait pouvoir déposer des rapports annuels et des rapports spéciaux qui reflètent fidèlement et complètement ce qui suit :

- l'état des divulgations d'actes fautifs dans le secteur public;
- les recommandations du Commissaire;
- ce que les institutions publiques compétentes ont fait ou font pour corriger l'acte fautif et pour sanctionner leurs auteurs.



J'ai déjà proposé que, quelle qu'en soit la source, si l'allégation d'un acte fautif répond aux critères prévus (crédibilité, bonne foi et intérêt public), le Commissaire devrait être autorisé à recevoir cette allégation et à procéder à une enquête. Si on s'y prenait autrement, on risquerait de laisser dans l'ombre les situations graves d'actes fautifs connus uniquement de personnes qui n'appartiennent pas au secteur public. La nouvelle Loi, quelque peu alambiquée, semble l'autoriser. On peut en effet y lire que le Commissaire peut entreprendre une enquête lorsque des renseignements lui sont communiqués « par une personne autre qu'un fonctionnaire », « s'il est d'avis sur le fondement de motifs raisonnables, que l'intérêt public le commande ».

J'ai également proposé qu'on autorise le Commissaire à suivre la preuve la où elle mène, même à l'extérieur du secteur public. En effet, si le Commissaire n'y était pas autorisé, il pourrait en résulter des enquêtes injustes et incomplètes. Un fonctionnaire pourrait, par exemple, apparaître comme seul responsable d'un méfait quand, en réalité, d'autres personnes, à l'extérieur du secteur public, en partagent la responsabilité. Pour la même raison, le Commissaire devrait pouvoir collaborer et échanger de l'information avec d'autres organismes d'enquête, selon les besoins.

La Loi n'a toutefois pas été amendée pour donner ces pouvoirs au Commissaire. Elle prescrit que lorsqu'il est nécessaire d'obtenir de l'information auprès de sources extérieures au secteur public, le Commissaire « est tenu de mettre fin à cette partie de son enquête et peut en saisir les autorités qu'il estime compétentes en l'occurrence ». Cette restriction pourrait sérieusement limiter certaines enquêtes, voire obliger à les fermer, pour des raisons d'équité pour le fonctionnaire concerné ou d'autres parties.

Une autre situation soulève des inquiétudes : Comment le Commissaire peut-il tirer des conclusions lorsqu'on allègue que la responsabilité pour un acte fautif allégué incombe à un membre d'un tribunal administratif? Après tout, les membres de tels tribunaux sont des personnes nommées par le gouverneur en conseil, et non des fonctionnaires. En effet, la nouvelle Loi empêche le Commissaire d'interroger quelqu'un qui n'est pas fonctionnaire.

Elle précise que dans le cas où une divulgation porte sur une décision rendue au titre d'une loi fédérale dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire, l'enquête doit cesser. On peut présumer que cette restriction empêcherait malheureusement d'enquêter, ou mettrait fin à une enquête qui impliquerait un fonctionnaire travaillant avec un membre d'un tribunal.

Il est raisonnable et justifié d'empêcher le Commissaire d'enquêter sur les décisions rendues par de telles organisations quasi-judiciaires. On peut toutefois se demander si le Commissaire pourrait enquêter pour vérifier si les procédures ou les méthodes de cette organisation sont conformes aux prescriptions de la loi applicable. Refuser ce pouvoir au Commissaire pourrait créer un préjudice ou rendre impossible une enquête complète et juste dans les cas où un fonctionnaire fait une allégation d'acte fautif qui serait commis par un membre d'un tribunal.

Si l'intention est d'exclure des enquêtes du Commissaire uniquement les décisions quasi-judiciaires et non les activités du tribunal, il faudrait que ce soit explicitement mentionné dans la disposition.

Enfin, il faut souligner que les tribunaux administratifs où les fonctions quasi-judiciaires sont exercées par des personnes nommées par le gouverneur en conseil, composent un grand segment du secteur public.



J'ai reçu un certain nombre de divulgations anonymes au cours des ans. Dans la plupart de ces cas, on peut croire qu'elles ont été faites de manière anonyme par crainte de représailles. Bien qu'on puisse comprendre la situation, les divulgations anonymes ne sont pas souhaitables, puisqu'elles laissent potentiellement place à la malveillance et aux frivoles. De plus, cela rend l'enquête plus difficile puisqu'on ne peut interroger la personne qui fait la divulgation. Résultat : on ne peut pas toujours enquêter à fond sur les situations alléguées, ce qui donne la fausse impression qu'on ne donne pas suite à la divulgation.

Par conséquent, je suis d'avis que l'identité des personnes qui font une divulgation et celle des témoins impliqués dans l'affaire ne devrait être divulguée qu'en certaines circonstances. Le même principe devrait s'appliquer à tout renseignement personnel qui pourrait permettre de les identifier. On ne devrait déroger à ce principe que si une règle de justice naturelle l'exige, ou encore, dans les rares cas où l'intérêt public prévaut sur le droit à la vie privée de l'employé qui fait la divulgation.

Bien que la nouvelle Loi prévoit une telle protection, celle-ci ne vaut que pour une période de cinq ans. Je doute que cela constitue une garantie suffisante pour les fonctionnaires qui seront toujours en poste au bout de cette période de cinq ans. Bien entendu, l'information n'aurait pas à être tenu confidentielle si la personne concernée consent à ce qu'elle soit communiquée.

Quant aux renseignements de nature non personnelle, contrairement à la protection de cinq ans prévue dans la Loi, je ne vois pas pourquoi, une fois l'enquête terminée et toutes les procédures subséquentes d'examen et d'appel épuisées, on ne pourrait pas rendre cette information disponible, par l'intermédiaire d'une demande d'accès à l'information en autant que l'information en question ne soit pas assujettie à une restriction de divulgation en vertu d'une loi fédérale.

Je crois qu'il est de la plus grande importance que le Commissaire agisse de la manière la plus transparente possible vis-à-vis du Parlement et du public. Toutefois, je crois que l'information de nature non personnelle devrait être protégée pendant la durée de l'enquête. Les enquêtes sur les actes fautifs sont importantes et complexes et prennent souvent des directions imprévues. Tenter de deviner quel préjudice pourrait résulter de la divulgation de cette information avant même la fin de l'enquête est une entreprise pour le moins hasardeuse. Il est tout à fait possible qu'une telle divulgation nuise à l'enquête, et cause un préjudice à une ou plusieurs des parties en cause.

## **2.10 Compétence du Commissaire à l'intégrité du secteur public - des restrictions demeurent, malgré une plus grande latitude**

La nouvelle Loi donne au Commissaire une très vaste couverture institutionnelle. Presque tout le secteur public fédéral aura accès au Commissaire : ministères, agences, employeurs distincts, sociétés d'État et membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Seuls les Forces canadiennes, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) sont exclus. Bien que cette généralisation de l'accès soit excellente, je maintiens que les Forces canadiennes, le SCRS et le CST devraient également avoir accès au Commissaire. Les membres de ces institutions devraient avoir accès à un organisme d'enquête externe et indépendant, au même titre que les autres membres du secteur public. Toute information reliée à la sécurité devrait être protégée par le Commissaire. Quoi qu'il en soit, de tels renseignements ne font normalement pas l'objet de communication. Par ailleurs, ce ne sont pas toutes les activités de ces institutions qui touchent la sécurité. Comme les autres ministères et agences, celles-ci doivent s'acquitter d'activités gouvernementales et de responsabilités de gestion, activités et responsabilités qui peuvent toutes faire l'objet d'allégation d'acte fautif, selon la portée et les définitions de la Loi.

La CRTFP et le CCRI n'ont ni l'expérience ni le mandat nécessaires pour traiter les divulgations d'actes fautifs. Des représailles sont des représailles uniquement si on peut les relier à la divulgation d'un acte fautif. En outre, la CRTFP et le CCRI ont recours aux audiences publiques, et les audiences publiques risquent de nuire à la confidentialité que souhaitent ceux qui divulguent un acte fautif.

Le Commissaire devrait être en mesure d'expliquer à ceux qui songent à divulguer un acte fautif non seulement ce qu'une telle divulgation implique, mais également comment les plaintes pour représailles qui pourraient s'ensuivre seront traitées. À l'heure actuelle, comme ce n'est pas lui qui gère les plaintes pour représailles, il ne peut offrir de telles explications ni aucune garantie.

On peut supposer que, devant l'éventualité d'avoir à traiter avec une deuxième organisation, sans lien avec la première, advenant des représailles, certains employés qui songent à faire une divulgation se diront que c'est trop compliqué et abandonneront l'idée.

Une troisième situation risque de poser des difficultés. Il s'agit des cas où un employeur prétend que les mesures disciplinaires prises contre un employé qui a fait une divulgation sont sans rapport avec ladite divulgation. L'employeur peut insister pour dire que les mesures disciplinaires étaient fondées et dictées par d'autres motifs.

D'un côté, un employeur doit conserver son droit d'imposer des mesures disciplinaires à ses employés si des motifs légitimes l'y incitent. D'un autre côté, le fait qu'un fonctionnaire divulgue en toute bonne foi un acte fautif au Commissaire, que cette divulgation soit fondée ou non, ne saurait être un motif légitime pour entraîner des mesures disciplinaires flagrantes ou subtiles. C'est une pratique raisonnable, lorsque des mesures disciplinaires sont imposées à un employé après une divulgation de ce genre, que l'employeur ait le fardeau de prouver que ces mesures n'ont aucun lien avec la divulgation. S'il ne peut le prouver, on présume que les mesures disciplinaires constituent des représailles interdites.

Aucun délai ne devrait être imposé en ce qui concerne le dépôt d'une plainte, car les représailles peuvent prendre plusieurs formes et il peut s'écouler un certain temps avant que la personne concernée ne se rende compte qu'elle fait l'objet de représailles. De plus, une présomption d'un an devrait être prévue à compter de la date à laquelle la divulgation est faite, établissant que toute action prise par l'employeur contre le fonctionnaire divulgueur serait considérée comme une mesure de représailles. Ainsi, il incomberait à l'employeur de justifier son action.

## 2.9 Protéger l'identité et les renseignements personnels

Pour réduire les risques de représailles contre ceux qui divulguent un acte fautif au Commissaire à l'intégrité du secteur public, il faut des dispositions dans la Loi pour protéger l'identité des personnes concernées.

Au Bureau de l'intégrité de la fonction publique, nous avons constaté que les fonctionnaires – particulièrement ceux qui travaillent toujours dans la fonction publique – sont réticents à divulguer un acte fautif parce qu'ils craignent que leur nom puisse être divulgué par suite d'une demande d'accès à l'information.

À cet égard, la Loi n'est pas sur la même longueur d'ondes compte tenu d'autres mesures en vigueur telles que l'article 425.1 du Code criminel, l'article 59 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et l'article 60 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Certaines de ces mesures législatives prévoient une forte amende en cas de représailles contre les divulgateurs.

Plus important, à mon avis, est le fait que l'absence d'une telle pénalité dans la Loi ne permettra que dissuader les personnes qui songent à divulguer un acte fautif de le faire. En effet, puisque les représailles ne sont pas fortement condamnées, le risque est plus grand qu'il y en ait et qu'on les tolère. Évidemment, telle n'était pas l'intention des législateurs, mais le fait demeure que la Loi ne comporte pas de disposition punissant sévèrement les auteurs de représailles. À mon avis, les employés qui pensent à divulguer un acte fautif et les personnes portées à exercer des représailles tireront les mauvaises conclusions.

Un deuxième problème, connexe au premier, concerne le rôle que la Loi attribue à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) et au Conseil canadien des relations industrielles (CCRI). Dans le rapport annuel 2003-2004 du BIFF, et dans la présentation que j'ai faite le 30 novembre 2004 devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, j'ai soulève le fait que dans la nouvelle Loi, on confie le traitement des plaintes pour représailles à la CRTFP et au CCRI plutôt qu'au Commissaire à l'intégrité du secteur public. À mon avis, c'est un point d'une importance fondamentale, mais malheureusement on n'a pas cru bon d'amender le projet de loi C-11 en conséquence et la Loi maintient une division dans les mandats.

Puisque j'ai déjà abordé la question plus en profondeur dans le dernier rapport annuel du BIFF et dans ma présentation au Comité permanent, je me contenterai de dresser un bref sommaire de ma position. Ceux qui voudront la connaître plus précisément peuvent consulter les documents ci-dessus à l'adresse suivante : [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca).

On reconnaît que les plaintes au sujet de représailles constituent bien des « plaintes ». Il est tout aussi vrai que les activités de représailles entraînent généralement des sanctions reliées à l'emploi. Mais il existe d'autres mesures de représailles, plus subtiles, qui ne sautent pas aux yeux. Ce type de représailles est rarement traité par la CRTFP ou par le CCRI. La direction et/ou les collègues d'un fonctionnaire qui a fait une divulgation peuvent, par exemple, lui rendre la vie infernale au travail. Et ils peuvent le faire sans imposer de mesures disciplinaires qui relèveraient des conditions d'emploi et, par conséquent, de la CRTFP ou du CCRI. Si on ne tient pas compte de ces types de représailles subtiles, ou si on en minimise l'importance, on risque de réduire l'efficacité de la législation. Il ne serait peut-être pas mieux non plus de traiter les représailles comme étant du harcèlement en vertu de la loi *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. À mon avis, il serait de loin préférable qu'on laisse le Commissaire à l'intégrité du secteur public traiter ces cas de représailles dans le cadre du régime de divulgation.

En outre, bien que la majorité des mesures de représailles soient liées à l'emploi, on note une caractéristique particulière ici : le lien entre la plainte pour représailles et la divulgation d'un acte fautif qui a donné lieu aux représailles. La plainte est dictée par le fait que les mesures de représailles ont été prises uniquement en raison de la divulgation préalable d'un acte fautif. Étant donné que toute plainte sera fondée sur la prétention que la divulgation et les représailles subséquentes sont inextricablement liées, il va sans dire que le même organisme, c'est-à-dire le Commissaire à l'intégrité du secteur public, devrait se charger des deux allégations.



Le deuxième et le troisième type d'activité ou d'inactivité (surout le troisième) sont souvent considérés comme étant moins graves que le premier. On se dit qu'après tout, le gestionnaire ne tire aucun profit personnel de l'acte fautif. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas. Il convient de souligner deux points ici.

En premier lieu, il est certainement possible que le gestionnaire qui est au courant de l'acte fautif, mais ne fait rien pour y mettre un terme, ou que celui qui n'exerce pas une vigilance raisonnable, ne tire aucun avantage financier de la situation. Toutefois, il se peut également qu'il ait calculé que son inactivité lui procurerait d'autres types d'avantages. Il peut, par exemple, avoir voulu éviter d'attirer l'attention sur sa propre gestion. Une telle attention aurait pu, croit-il, être source d'embarras. Il peut aussi avoir l'impression que cela nuirait à sa carrière.

En deuxième lieu, même si le gestionnaire ne profite pas personnellement de la situation, le préjudice que son inaction cause aux autres, à l'intérêt public et à la crédibilité de la fonction publique, peut être tout aussi grave, sinon plus. Dans la majorité des cas, cela dépend de la position qu'il occupe dans la hiérarchie (de manière générale, plus la responsabilité est grande, plus les retombées de l'inaction sont graves, tant sur le plan déontologique que que légal). On peut en partie déterminer l'ampleur de la responsabilité découlant de l'inaction, que le gestionnaire ne fasse rien pour mettre un terme à la situation ou qu'il n'en soit pas informé faute de faire preuve de vigilance raisonnable, par la gravité des conséquences pour les autres personnes en cause et pour l'intérêt public.

Le principe déontologique et juridique sur lequel est fondée la responsabilité dans le secteur public, et qui détermine si on se trouve devant un cas grave de mauvaise gestion, veut que les responsables de la gestion aient le devoir d'exercer une diligence raisonnable. Cela implique qu'ils sachent qu'il est possible qu'un acte fautif soit posé et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour l'éviter, pour le dévoiler et pour y mettre un terme. En outre, le degré de responsabilité qui incombe au gestionnaire, advenant un grave méfait et un important préjudice, correspond normalement à l'échelon qu'il occupe sur l'échelle administrative.

Cela peut sembler évident, mais il faut tout de même souligner que l'auteur réel de l'acte fautif doit aussi être tenu responsable, et non seulement le gestionnaire qui n'était au courant de rien, ou qui n'a rien fait pour y mettre un terme.

## 2.8 Représailles après divulgation

La nouvelle Loi interdit les représailles contre les fonctionnaires qui divulguent un acte fautif. Cela constitue en soi une réalisation importante. L'interdiction s'applique à toute forme de représailles. Cependant, des problèmes persistent en ce qui a trait aux représailles. Plusieurs valent qu'on s'y attarde. Le premier est la question des sanctions pour représailles. Malheureusement, la Loi ne comporte aucune disposition faisant des représailles une infraction. La seule mention à cet égard, qu'on peut lire à l'article 9, précise que des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement peuvent être prises contre les auteurs des méfaits.



Le BIFP a adopté la méthode d'enquête suivante, qui respecte les droits et les intérêts des diverses parties en cause, tout en garantissant l'exactitude des rapports finaux.

D'abord le BIFP effectue un triage en appliquant les tests cités plus haut. Si une enquête est entreprise, elle se fonde en grande partie sur la preuve documentaire disponible ou les témoignages recueillis des parties intéressées. Normalement, on remet un rapport préliminaire à l'employé qui fait la divulgation, au ministre concerné et aux supposés auteurs de l'acte fautif. Les parties sont invitées à apporter des précisions à ce rapport préliminaire et à formuler des remarques et des commentaires qui sont ensuite examinés et pris en considération. Cet examen peut mener à des changements mineurs ou à des modifications importantes qui figureront dans le rapport final.

La nouvelle Loi contient un processus comparable. Si l'on constate qu'un rapport ou une recommandation peut nuire à un particulier ou à une partie du secteur public, il faut donner aux personnes concernées l'occasion de répondre aux allégations avant la fin de l'enquête et le dépôt du rapport final.

À la lumière de l'expérience du BIFP, on constate qu'il est extrêmement important d'expliquer clairement aux employés qui divulguent un acte fautif les éléments de preuve requis et les réalités du processus. Le BIFP a constaté que cela évite les attentes irréalistes.

## 2.7 L'absence de surveillance en tant que cas grave de mauvaise gestion

La catégorie d'actes fautifs qu'on appelle « cas grave de mauvaise gestion » comporte des difficultés particulières en ce qui a trait à sa définition et à son application. Il s'agit en outre de la forme d'acte fautif qu'on me demande le plus souvent d'expliquer.

Une question courante est la suivante : « Est-ce que le l'Agent de l'Intégrité de la fonction publique considérerait le manque de surveillance de la part, par exemple, d'un administrateur général ou d'un gestionnaire d'un autre échelon, comme étant un cas grave de mauvaise gestion? » C'est une bonne question. Elle est pertinente non seulement par rapport à mon mandat, mais également par rapport au mandat d'autres organismes qui font des enquêtes.

On presume souvent que, pour qu'il y ait acte fautif, il faut qu'une action ait été posée, plutôt qu'inaction. On considère à tout le moins l'inaction comme étant moins répréhensible, tant d'un point de vue déontologique que juridique, que le fait de commettre un acte fautif. Le degré de gravité d'un acte fautif, qu'il soit de nature déontologique ou juridique, est souvent donné dans l'ordre descendant suivant :

- **TIRER UN AVANTAGE PERSONNEL** d'une activité répréhensible exécutée par soi-même ou en collaboration avec une ou plusieurs autres personnes;
- avoir la responsabilité finale ou administrative d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un programme ministériel, et être **AU COURANT** qu'un acte fautif est posé dans sa sphère de responsabilité, mais permettre que la situation perdure;
- avoir la responsabilité finale ou administrative d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un programme ministériel, et **NE PAS SAVOIR** qu'un acte fautif est posé dans sa sphère de responsabilité, du fait qu'on a omis d'exercer de la vigilance.

## 2.6 Nécessité de s'appuyer sur des preuves et non seulement sur des affirmations

Les actes fautifs sont souvent difficiles à prouver. Même si, par exemple, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique détermine qu'une divulgation n'est pas fondée, il est possible que l'acte répréhensible allégué ait vraiment été commis.

Même lorsqu'un employé fait une divulgation d'acte fautif en toute bonne foi, il est possible que les preuves permettent d'établir de manière convaincante que l'activité en question n'a pas eu lieu. En effet, un acte, qui aux yeux d'un employé semble répréhensible peut simplement être un malentendu. C'est le cas par exemple si la raison d'être et la nature de l'activité en question sont mal communiquées, ou si l'activité se déroule mal pour des raisons indépendantes de la volonté de toutes les parties en cause.

Dans d'autres cas, j'ai conclu que l'allégation d'acte fautif n'était pas fondée simplement parce que j'étais incapable de conclure sur une balance des probabilités que l'acte fautif avait eu lieu. Bref, malgré une enquête approfondie et objective menée avec diligence, et malgré un libre accès à la documentation et à l'information pertinentes, il a été parfois impossible de trouver une preuve convaincante qu'un acte fautif avait été commis.

Il est bien évident que, pour l'employé dont la divulgation est rejetée ou jugée non fondée, cette conclusion serait plus facile à accepter dans certains cas si mon bureau avait été doté de pleins pouvoirs en matière d'enquête, y compris ceux d'exiger des preuves documentaires et de contraindre des personnes à témoigner.

Les enquêteurs du BIFP bénéficiaient normalement de la pleine coopération des gens concernés, de sorte que mon Bureau ainsi que les divulgateurs ont l'assurance que l'enquête a été complète et que les conclusions sont supportées par de la preuve documentaire et des témoignages recueillis. Il y a eu cependant des exceptions à cette coopération; dans ces cas, le BIFP l'a noté dans ses conclusions et les a ajustées en conséquence. Il est arrivé que des ministères refusent de donner une information sous prétexte *qu'elle était protégée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la *Loi sur l'accès à l'information*. Non seulement une telle attitude complique-t-elle le travail du BIFP, mais elle pave la voie à une enquête insatisfaisante et incomplète.

D'un autre côté, la nouvelle Loi donnera au Commissaire toute la gamme des pouvoirs qui échouent normalement aux mandataires parlementaires. Cela devrait contribuer grandement à la fiabilité des conclusions du Commissaire. Il est fort probable qu'à l'avenir, le fait de disposer de ces pouvoirs permette au Commissaire de recourir à des preuves auxquelles il n'aurait pas accès autrement.

Les preuves d'un acte fautif, même dans les cas où la présomption est forte et crédible, ne sont pas toujours disponibles. Dans certains cas, les fonctionnaires sont simplement incapables de donner suffisamment de détails pour permettre une enquête : rien n'a été écrit, les documents ne sont plus disponibles, les témoins éventuels refusent de participer, les témoignages ne concordent pas.

Compte tenu des graves implications pour les auteurs présumés des actes fautifs et pour d'autres personnes, on ne peut conclure à un acte fautif sans s'appuyer sur toutes les preuves voulues. Par contre, comme de tels actes de la part du secteur public donnent souvent lieu à un grave préjudice pour les victimes, y compris la population, les enquêtes doivent être entreprises avec diligence et les enquêteurs doivent disposer des pouvoirs et du temps nécessaires pour mener leur travail à bien.

## 2.5 Processus décisionnel équilibré et informé

La Loi donne une autre raison pour laquelle le Commissaire à l'intégrité du secteur public peut refuser de donner suite à une divulgation. Cette raison est la suivante : « les faits visés par la divulgation résultent de la mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé » à propos d'une question de politique publique. C'est un point intéressant.

La *Politique sur la divulgation* comporte une disposition comparable puisqu'on peut y lire ce qui suit dans le préambule : « Il est reconnu que les administrateurs généraux sont tenus de prendre des décisions en pesant le pour et le contre de différents plans d'action et de sélectionner des approches qu'ils jugent comme étant dans l'intérêt du public, y compris certaines approches qui comportent un certain risque. La décision prise à l'issue de ce processus décisionnel équilibré et informé ne saurait être considérée comme un acte fautif en vertu de la présente politique. »

Curtieusement, la version de la Loi est plus courte. Par ailleurs, elle n'exclut pas que de telles décisions puissent être considérées comme des actes fautifs, comme semble le faire la *Politique sur la divulgation*. La disposition comparable, bien que différente, dans la Loi prévoit que le Commissaire « peut » ne pas donner suite à une telle divulgation. Il s'ensuit donc que le Commissaire peut également décider d'y donner suite.

Quoi qu'il en soit, qu'on applique la version de la *Politique sur la divulgation* ou celle de la Loi, on ne peut raisonnablement s'abriter derrière cette disposition pour éviter qu'une décision politique ne fasse l'objet d'un examen ou d'une enquête. Il serait trop facile d'affirmer que la décision politique en question résulte d'un processus décisionnel équilibré et informé, et que le risque qu'elle implique est acceptable parce qu'on juge qu'il y va de l'intérêt du public.

Cette disposition et ce critère sont importants et méritent considération dans toute enquête impliquant une politique publique. Sans examen toutefois, il est rare, sinon impossible, qu'on puisse déterminer avec certitude que le critère est respecté. Dans le contexte d'une enquête, il faudrait se pencher sur chacun des éléments suivants :

- Est-ce que le processus décisionnel était équilibré et informé?
- Sur quelle norme et quelles considérations se fonde-t-on pour déterminer si le processus décisionnel était équilibré et informé?
- Le niveau de risque était-il acceptable compte tenu de l'intérêt public?
- Qu'est-ce qui constitue un risque acceptable, compte tenu de l'activité ou de la substance en question et des individus particuliers, du segment de population ou de l'environnement qui y sont exposés?

Ce ne sont pas des questions auxquelles on peut répondre facilement. Dans une enquête pour allégation d'acte fautif impliquant une politique publique, toutefois, ces questions s'imposent.

Le premier de ces critères consiste à déterminer si l'objet de la divulgation est un cas grave et d'intérêt public ou une question de ressources humaines ou d'emploi. En d'autres termes, le BIFP doit déterminer si l'employé qui fait la divulgation est un témoin ou une victime.

Le deuxième critère appliqué par le BIFP consiste à déterminer si la question ne serait pas mieux traitée par un autre mécanisme, comme l'examen des griefs.

Le troisième critère du BIFP consiste à juger de la crédibilité de l'allégation d'acte fautif; il faut donc juger s'il est possible que l'acte en question ait été posé. Pour prendre la décision, on vérifie si l'employé qui fait la divulgation était en position d'être témoin de l'acte en question, si d'autres témoins sont disponibles et désireux de témoigner, et si on dispose de preuves documentaires. Il se peut qu'il soit nécessaire d'entreprendre une enquête pour parvenir à un certain degré de certitude dans ces vérifications; c'est à ce moment-là qu'il faut décider si on poursuit ou non l'enquête.

Un test de crédibilité n'est pas équivalent à un test de bonne foi. Ces deux critères ne sont pas nécessairement équivalents ou inclusifs. On peut présumer qu'un employé qui fait de mauvaise foi une allégation d'acte fautif sait que sa divulgation n'est pas crédible et que l'acte allégué n'a pas été commis. Le sens même de « mauvaise foi » exclut toute crédibilité. D'un autre côté, une allégation faite de bonne foi n'est pas nécessairement crédible. On peut faire une divulgation en toute bonne foi, mais se tromper sur les faits. De plus, les preuves pour étayer l'allégation peuvent tout simplement être trop faibles.

Le quatrième critère que le BIFP utilise consiste à déterminer si l'employé qui fait la divulgation agit de bonne foi. C'est un critère difficile à appliquer parce qu'il est généralement impossible d'évaluer avec certitude la bonne foi d'un employé. Il est possible que les employés pratiquent une sorte d'autocensure, en ce sens que la majorité des gens savent que si leur motif est, par exemple, la vengeance, l'enquête le dévoilera rapidement. D'ailleurs, aucun cas n'a été rejeté par mon bureau pour ce motif. En pratique, le critère de crédibilité est beaucoup plus utile. La bonne foi est cependant un critère important et légitime qui dissuade les gens de faire des divulgations futiles, vexatoires ou entachées de mauvaise foi. Sans preuve du contraire, l'usage au BIFP est de présumer que toutes les allégations sont faites de bonne foi.

Ces quatre critères devraient s'appliquer et s'appliquent effectivement lorsqu'il s'agit de décider si on doit entreprendre une enquête ou poursuivre une enquête une fois qu'elle est entreprise.

Quant à savoir si la Loi restreint indûment le pouvoir discrétionnaire du Commissaire de refus de donner suite à une divulgation, je crois que non. Les divers critères décrits sont raisonnables, bien qu'il soit permis de croire qu'ils sont incomplets. La législation ne réfère pas explicitement à un test de crédibilité. Par contre, elle reconnaît que le Commissaire peut refuser de traiter une divulgation ou cesser une enquête et ainsi exercer sa discrétion et son jugement. En effet, il faut faire preuve de jugement pour décider si une divulgation est d'intérêt public ou non, est suffisamment grave ou manque de crédibilité. On trouve un autre indice suggérant que la Loi confère un pouvoir discrétionnaire adéquat. Après que toutes les autres raisons de refuser de donner suite à une divulgation ont été explicitement énumérées, cet article ajoute celle-ci, qui les englobe toutes, « que cela est opportun pour tout autre motif justifié ». En d'autres mots, il existe d'autres motifs pour refuser de traiter une divulgation, à la discrétion du Commissaire.



Une approche efficace en réponse à cette réalité exige que le CISP fasse valoir et fasse connaître son mandat précis. Un travail considérable a été accompli par le BIFP à cet égard au cours des quatre dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire. L'avènement d'une nouvelle législation solide et la nomination d'un commissaire à titre de mandataire du Parlement fourniront l'occasion et l'incitatif voulus pour poursuivre l'éducation des fonctionnaires sur le but et la portée spécifique du régime de divulgation. Nous espérons, avec le temps, que les allégations d'actes fautifs porteront de plus en plus sur de graves questions d'intérêt public.

Vu l'importance du rôle éducatif que relève du CISP, il serait utile qu'on lui confie un mandat législatif explicite à cet égard. Par ailleurs, pour être en mesure de remplir efficacement un mandat de ce genre, des ressources et des fonds raisonnables doivent être assignés à la tâche.

Le but ultime du régime de divulgation est de permettre l'utilisation d'un mécanisme sûr et efficace afin que les fonctionnaires puissent exprimer leurs préoccupations au sujet d'actes fautifs dont ils ont été témoins, que ceux-ci soient enquêtes et résolus. Par analogie, cette situation est similaire à celle d'un citoyen qui signale un crime potentiel à la police. Dans les deux cas, on s'attend à une expression de bonne foi et à quelques preuves. Le divulgateur s'attendra à une révision attentive de la crédibilité des preuves présentées et si l'enquête est entreprise, il s'attendra à ce qu'elle soit complète, objective et fiable. Les fonctionnaires, tout comme les citoyens, devraient être assurés qu'ils rendent un service public en déposant une allégation.

Une fois la divulgation faite, le Commissaire devrait effectuer l'enquête dans l'intérêt public, et non uniquement en fonction des affirmations de l'employé divulgateur. Si l'on poursuit l'analogie, le Commissaire devrait agir à peu près comme la police et l'avocat de la Couronne. Par exemple, il devrait décider s'il y a lieu de tenir une enquête, d'arrêter le processus s'il ne mène nulle part et, après une enquête, de tirer des conclusions d'actes fautifs (à l'instar de la Couronne qui juge s'il faut porter des accusations).

## 2.4 Utiliser son pouvoir discrétionnaire pour refuser les divulgations ou mettre un terme aux enquêtes

On espère que la présence d'un Commissaire à l'intégrité du secteur public indépendant, combinée aux pouvoirs et protections prévus dans la nouvelle Loi, donnera aux employés qui sont témoins d'actes fautifs la confiance nécessaire pour les divulguer.

Parallèlement, il importe que le Commissaire use de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de traiter les divulgations qui ne répondent pas à certains critères prédéterminés et pour mettre un terme aux enquêtes en cours lorsqu'elles ne répondent pas à ceux-ci. À la lumière de leur expérience et d'une réflexion plus poussée, les responsables du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ont appliqué de tels critères de manière plus rigoureuse. Cela explique en partie la réduction du nombre de dossiers traités par le BIFP depuis sa première année.

Le processus de sélection en vigueur au BIFP comporte quatre critères généraux qui permettent de décider si on traite ou non une divulgation. La majorité de ces critères sont décrits dans la *Politique sur la divulgation* ou, à mon avis, s'inscrivent dans l'esprit de la *Politique*. Ces quatre mêmes tests ont guidé mon bureau pour décider si oui ou non il fallait poursuivre une enquête en cours.

Au cours des quatre dernières années, moi-même ainsi que d'autres personnes, avons prôné la mise en place d'une législation qui prévoyait toutes ces mesures. Bien que la nouvelle Loi représente un grand pas dans cette direction, je crois qu'elle ne va pas assez loin sous certains aspects. Ceci est la position que j'ai pris devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires au cours du 38<sup>ème</sup> Parlement et c'est toujours ma position.

Contrairement aux employés qui font des divulgations en tant que victimes, ceux qui en font en tant que témoins ne s'attendent généralement pas à être impliqués aussi directement ou personnellement dans une enquête subséquente. Par ailleurs, ils sont plus portés à accepter les conclusions d'une enquête exhaustive et équitable et dont la justification est démontrable. S'ils présentent une allégation d'acte fautif à un organisme d'enquête digne de confiance, ces témoins disent essentiellement : « J'ai fait ma part, je ne fais pas cela pour moi-même, mais pour l'intérêt de la fonction publique ou du public en général. Je crois avoir été témoin d'un acte fautif, la balle est maintenant dans votre camp; il n'en tient qu'à vous de faire enquête, ou non, et j'accepterai les conclusions que vous aurez tirées à la suite d'une enquête exhaustive et équitable. »

Un nombre modeste d'employés ont fait des divulgations de ce genre au cours des quatre dernières années. Les divulgations présentées au BIFP étaient crédibles, elles ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme avec la collaboration de la direction des organismes concernés et dans l'esprit de la *Politique sur la divulgation*, les conclusions ont été acceptées par les deux parties intéressées, et les recommandations, le cas échéant, ont été mises à exécution.

Cette image de confiance, de détachement et d'acceptation peut s'avérer trompeuse, du moins dans certains cas. L'expérience suggère, à tout le moins en ce qui concerne les employés qui font des divulgations en tant que victimes, qu'il existe d'importantes différences sur le plan des attentes. Certainement, les employés qui se voient comme des victimes peuvent aussi invoquer de graves actes fautifs allant à l'encontre de l'intérêt public. Cependant, au fur et à mesure que ces cas se déroulent, leur motivation et leurs attentes semblent largement dictées par leur état de victime.

Peu importe la pertinence de la comparaison, selon l'expérience du BIFP, les employés qui font des divulgations en tant que victimes s'attendent généralement à ce que leurs allégations fassent l'objet d'une enquête. Certains peuvent contester les décisions de ne pas faire enquête, ainsi que les enquêtes qui ne concluent pas à l'acte fautif. Ils sont déterminés à poursuivre la défense de leur cause peu importe les coûts monétaires ou autres pertes qu'ils risquent d'encourir. Ce qui, naturellement, est leur droit. Aucune décision, enquête ou conclusion de la part de mon bureau n'est infaillible ou à l'abri des contestations. Néanmoins, de graves conséquences pratiques méritent notre attention.

Mon bureau est relativement modeste et ses ressources sont limitées. Si les allégations d'actes fautifs ayant un minimum de crédibilité et d'intérêt public étaient couramment acceptées à des fins d'enquête – et que les conclusions étaient invariablement remises en question – ces ressources ne seraient pas suffisantes. La nouvelle Loi prévoit que le mandat du Commissaire à l'intégrité couvrira la majorité des institutions du secteur public fédéral. En dépit du fait que le personnel et les ressources seront visiblement augmentés, en vue de mener à bien ces responsabilités additionnelles, la portée considérablement élargie du mandat, rendra encore plus difficile au Commissaire la tâche de répondre à la demande accrue. Il en résulte que le problème des employés qui font des divulgations en tant que victimes est susceptible de perdurer, car ils s'attendent à ce que leurs allégations d'actes fautifs soient fondées et ils sont prêts à contester toute conclusion qui ne va pas dans ce sens.

Ni la *Politique sur la divulgation*, ni la nouvelle Loi ne citent ces activités comme étant des actes fautifs commis contre l'intérêt public. Pourtant, sauf en ce qui concerne les représailles, ils le sont manifestement. Ce ne sont pas des exemples d'actes fautifs liés à l'emploi ou aux ressources humaines. Le régime de divulgation d'actes fautifs n'est pas un autre mécanisme de recours mis à la disposition des fonctionnaires pour régler leurs griefs personnels. En conséquence, la nouvelle Loi établit clairement que le CISP peut refuser d'enquêter une divulgation s'il s'agit d'un sujet pouvant être traité plus adéquatement par un autre mécanisme de recours.

Il est donc raisonnable de conclure qu'il serait erroné de consacrer une partie importante des ressources limitées du régime de divulgation – qui est spécialement conçu pour traiter les actes fautifs graves commis contre l'intérêt public – à des questions personnelles liées à l'emploi. En plus de constituer un recoupement indu, cette façon de faire entraînerait une distorsion du but visé par la *Politique sur la divulgation* et par la nouvelle Loi.

Malgré cela, je regrette de dire que la plupart des divulgations présentées au BIFF au cours de l'exercice visé, comme dans les années précédentes, peuvent être classifiées comme étant largement liées à l'emploi.

Ceci dit, il faudrait noter que les divulgations personnelles liées à l'emploi peuvent revêtir une dimension d'intérêt public. Par exemple, l'acte fautif allégué pourrait avoir une portée immense à l'intérieur d'un ministère ou du secteur public et être susceptible de devenir systémique, impliquer plus d'une victime et justifier, par voie de conséquence, une enquête pour des motifs d'intérêt public. Par contre, il est aussi possible qu'une divulgation justifiant une enquête pour de tels motifs comporte une dimension personnelle liée à l'emploi. Par exemple, un employé qui présente une divulgation d'acte fautif en tant que témoin peut aussi faire l'objet de représailles pour avoir révélé de l'information liée à l'acte fautif.

Il existe, selon moi, des façons de modifier cette vision des choses. Nous pouvons par exemple encourager et accepter que les employés fassent des divulgations à titre de témoins plutôt que de victimes en appliquant des tests plus rigoureux et en faisant davantage usage de notre pouvoir discrétionnaire pour refuser de traiter des divulgations où la personne se peint comme victime d'une situation liée à son emploi. J'explore ce point plus en détail, plus loin dans ce rapport.

## 2.3 Attentes quant aux conclusions – disposé à contester les conclusions quand les allégations d'actes fautifs sont non fondées

Selon l'expérience du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, les employés qui se sentent victimes d'actes fautifs sont plus susceptibles de faire des divulgations que ceux qui n'en sont que témoins parce qu'ils ne se sentent pas personnellement victimisés. Cela tient sans doute du fait que l'employé divulgueur, en tant que « victime », a un intérêt personnel dans le résultat de l'enquête. Ces employés estiment que si la divulgation relative à leur emploi est justifiée et réglée, ils tireront un avantage.

Les témoins qui ne sont pas personnellement concernés ou qui sont convaincus qu'ils ne tireront aucun avantage des résultats d'une enquête donnée, sont généralement et naturellement plus hésitants à prendre des protections juridiques contre toutes représailles

- des enquêtes indépendantes extra-ministérielles menées par un mandataire du Parlement
- des pouvoirs d'enquête efficaces
- de fortes sanctions imposées à ceux qui exercent des mesures de représailles contre les employés divulgueurs
- une probabilité raisonnable que des mesures efficaces seront prises s'il y a preuve d'acte fautif.



Cette interprétation peut aussi s'appliquer à la nouvelle Loi. Même s'il aurait été utile que la *Politique sur la divulgation* et la nouvelle Loi soient plus explicites sur ce point, il n'en demeure pas moins que cette interprétation est fondamentale et se justifie.

L'on notera qu'une allégation de représailles pour avoir fait une divulgation d'acte fautif (normalement dans l'intérêt public) est correctement désignée par le terme « plainte ». Mon bureau prend les plaintes de représailles aussi sérieusement que toute autre allégation d'acte fautif. En vertu des dispositions de la nouvelle Loi, ce sera aussi le cas pour le Commissaire à l'intégrité du secteur public.

Bien qu'une plainte de représailles constitue aussi un préjudice, ce tort vise plutôt l'employé divulgateur que l'intérêt public. Il s'agit d'une plainte ayant trait à un acte répréhensible dont la victime présumée est l'employé divulgateur. Généralement, et pour de justes raisons, cet employé a un motif personnel de présenter la plainte et un intérêt dans son renouvellement.

Il existe, en d'autres mots, une distinction importante entre une allégation d'acte fautif commis contre l'intérêt public – dans laquelle le rôle de l'employé divulgateur est celui de témoin – et une plainte de représailles subséquente – dans laquelle ce même employé est plus victime que témoin.

Les plaintes de représailles sont aussi graves que d'autres formes d'actes fautifs, et elles sont toutes clairement interdites en vertu de la *Politique sur la divulgation* et de la nouvelle Loi. Bien que la motivation et l'intérêt qui sous-tendent de telles plaintes soient essentiellement de nature personnelle, elles revêtent aussi une importante dimension d'intérêt public. Il est clair qu'une représaille subie à la suite d'une divulgation d'acte fautif constitue une injustice. Mais en plus, puisque la crainte de représailles est susceptible d'empêcher d'autres employés de se manifester, il se peut que certains actes fautifs ne soient pas identifiés et qu'on ne puisse y mettre fin. Le cas échéant, l'honnêteté et l'obligation de rendre compte au sein du secteur public, ainsi que la confiance des gens dans la fonction publique s'en trouvent compromises.

Le thème des représailles est décrit plus en détail plus loin dans ce rapport.

L'interprétation qu'un employé peut être considéré comme un témoin, peut s'appuyer sur la définition d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation*, tout comme la nouvelle loi identifient correctement certains actes répréhensibles comme étant atteintes graves à l'intérêt public, par opposition aux actes fautifs commis contre la personne en tant que victime.

Voici une liste des actes énumérés dans la Loi :

- violation des lois fédérales ou provinciales
- usage abusif des fonds ou des biens publics
- cas flagrant de mauvaise gestion
- actes ou omissions créant un risque grave pour la vie humaine, santé et sécurité des personnes ou de l'environnement
- infractions graves à un code de conduite
- amener sciemment une personne à commettre un acte fautif



L'année dernière n'a pas fait exception. Nos efforts pendant la période couverte par ce rapport comprennent :

- l'étude de l'expérience d'autres instances
- l'examen de notre propre expérience
- la formulation et la proposition d'une loi type et la recommandation d'amendements au projet de loi C-11 considéré par le 38<sup>ième</sup> Parlement
- ma comparution devant le comité permanent de la Chambre des communes
- mes échanges avec des fonctionnaires, des dirigeants de syndicats et un grand nombre de groupes intéressés.

On a pris grand soin de veiller à ce que les efforts consacrés à la promotion d'une loi type ne viennent entraver ou freiner la responsabilité première de mon bureau : recevoir, enquêter et faire rapport concernant des allégations d'actes fautifs au sein de la fonction publique.

En réalité, les deux activités étaient étroitement liées. Mes conclusions et mes propositions quant au besoin d'une nouvelle loi, de protections juridiques ou d'un commissaire indépendant qui fait rapport au Parlement, sont largement fondées sur des leçons tirées suite aux allégations présentées à mon bureau et des enquêtes qui en ont découlé.

Le fait que mon bureau soit à l'extérieur du ministère et traite de manière indépendante avec les employés divulgateurs et leurs gestionnaires, augmente la crédibilité des propositions législatives. Cela signifie que, outre la réflexion théorique, elles sont fondées sur l'expérience et la pratique quotidienne.

J'en considère comme l'un des points saillants de mon mandat que mes efforts ainsi que ceux de mes collègues du BIFP, de concert avec les propositions d'autres individus ou groupes, aient contribué à l'adoption de la nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* qui crée un poste de Commissaire indépendant qui se rapporte au Parlement.

Bien que la nouvelle Loi ne soit pas parfaite, elle constitue un progrès important. L'augmentation des pouvoirs, des protections et de l'autonomie dont sera investi le CISP lui permettront d'être plus efficace et crédible que le BIFP actuel fondé sur une politique.

Quand la nouvelle Loi sera en vigueur, le Canada sera le seul pays à avoir un mandataire du Parlement indépendant nommé exclusivement pour recevoir, étudier et signaler des actes fautifs au sein du secteur public et d'en faire rapport au Parlement. Dans le même ordre d'idées, nous serons le seul pays à disposer d'une loi visant à protéger les employés divulgateurs ainsi que les témoins, contre toute représaille exercée à la suite de divulgations et de témoignages s'y rapportant.

## 2.2 Témoins d'actes fautifs commis contre l'intérêt public et non victimes

J'ai longtemps été d'avis que la *Politique sur la divulgation* suppose que les employés divulgateurs d'actes fautifs sont plus souvent des « témoins » que des « victimes ». J'entends par victimes, les personnes qui estiment qu'elles ont un intérêt personnel (ainsi qu'un intérêt public ou autre motivation) de faire une divulgation et qu'elles tireront avantage de l'issue de l'enquête du BIFP parce qu'elles croient avoir subi un préjudice en raison de l'action ou de l'inaction de quelqu'un.

Il existe d'autres avenues et mécanismes disponibles pour les employés qui désirent déposer des griefs concernant leurs conditions de travail (comme la classification et la rémunération), la discipline, le harcèlement, la dotation, les droits de la personne et autres.

# Partie 2

## QUELQUES RÉFLEXIONS

Dans cette partie du rapport annuel 2004-2005 de l'agent de l'intégrité de la fonction publique présentée au Parlement, j'aborde plusieurs enjeux et défis qui, à mon avis, ne cesseront de susciter une réflexion approfondie. Il faudra continuer de s'y attarder malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et la mise sur pied du Commissariat à l'intégrité de la fonction publique. Même si l'on adoptait le meilleur régime législatif possible de divulgation d'actes répréhensibles, certaines questions continueraient à raison d'être contestées et nécessiteront une réflexion de tous les instants et une évolution, compte tenu des complexités éthiques et juridiques et des défis relatifs à la dénonciation.

Comme dans le cas de toute entreprise de nature humaine, on ne peut prévoir ni légiférer tous les aspects de certaines réalités durables dans ce domaine. On peut mieux y faire face en faisant appel avec sagesse au jugement éthique, à la portée discrétionnaire et à la pratique éprouvée. Par ailleurs, on peut créer, aggraver certains problèmes ou ne pas les régler à cause de l'absence ou de la non-pertinence des dispositions prévues à la loi.

Le point de vue que j'exprime sur les questions traitées ci-dessous est le fruit de près de cinq ans d'expérience à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique. Mon mandat à ce poste, déjà reconduit deux fois à la demande du gouvernement afin de mener à bien la transition vers un nouveau cadre légiféré, se terminera bientôt. Au moment de la rédaction du présent document, j'espère que la loi déjà sanctionnée, qu'elle soit ou non révisée maintenant ou à l'avenir, entrera en vigueur dans un proche avenir. Il semble, selon moi, qu'il s'agisse d'une occasion propice pour vous faire part de certaines réflexions et inquiétudes. Je souhate que mon successeur ainsi que les lecteurs du présent rapport y voient la un certain intérêt et utilité.

## 2.1 Une nouvelle Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et la mise en place d'un Commissaire à l'intégrité du secteur public

Au cours des quatre dernières années, une partie importante de mon temps et des ressources du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) ont été consacrées à promouvoir le bien-fondé d'une loi sur la divulgation d'actes fautifs et la création d'un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP) indépendant qui fait rapport au Parlement.



QUELQUES RÉFLEXIONS

# Partie 2





# Répartition des cas selon les ministères et organismes

Ministère	Total des cas
Affaires étrangères et Commerce international	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1
Agence des services frontaliers du Canada	1
Agence spatiale canadienne	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	1
Anciens Combattants Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	2
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1
Communication Canada	1
Conseil canadien des relations industrielles	4
Défense nationale	2
Développement des ressources humaines Canada	2
Environnement Canada	1
Gendarmerie royale du Canada	1
Passeport Canada	1
Pêches et Océans Canada	3
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	3
Secrétariat du Conseil du Trésor	1
Service administratif des tribunaux judiciaires	1
Service correctionnel du Canada	8
Transports Canada	3
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1
Total des cas	44

Menace grave et particulière pour la vie, la santé et la sécurité des Canadien(ne)s ou pour l'environnement (aucun cas)

Aucun cas n'a été signalé dans cette catégorie.

## Plaintes de représailles

Le BIFP continue d'appliquer la définition de la notion de représailles telle qu'elle est établie dans la *Politique sur la divulgation*. En premier lieu, il détermine si l'employé a divulgué l'acte fautif à un superviseur ou autre gestionnaire, à l'agent principal du ministère ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Deuxièmement, il évalue après enquête s'il existe un lien entre les mesures de représailles présumées et la divulgation originale de l'acte fautif.

Au cours de l'an dernier, le BIFP a reçu quatre plaintes de représailles. Quatre autres étaient reportées de l'année précédente. Dans l'un des cas, le BIFP n'a pas fait enquête, d'une part parce que les actes de représailles allégués précédaient la date de la divulgation interne, et d'autre part parce qu'ils faisaient partie d'un grief comportant des éléments additionnels encore sous enquête par le ministère.

Le BIFP a terminé son enquête sur les trois autres plaintes de représailles. Dans chacun des cas, il a conclu qu'il ne s'agissait pas d'actes de représailles dans les circonstances. Il a découvert que les événements précédaient la date de la divulgation interne et qu'il n'existait aucun lien entre cette dernière et le cas de représailles allégués. Dans un autre cas, le BIFP est même allé plus loin, en signalant qu'une divulgation interne ne protège pas l'employé contre des mesures disciplinaires non liées à une divulgation.

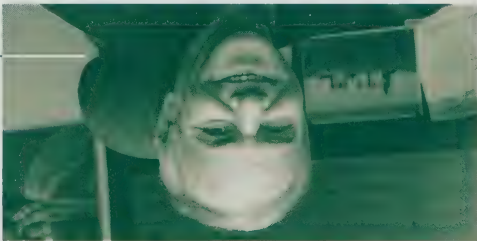
Les quatre cas restants font encore l'objet d'une enquête.

## Divulgations anonymes

Au cours de l'an dernier, le BIFP a reçu trois divulgations anonymes. Deux autres, reportées de l'an dernier, sont toujours ouvertes.

Dans la plupart des cas, les documents à l'appui étaient suffisants pour justifier un examen par le BIFP. Toutes les allégations ont été portées à l'attention du ministère concerné. Il a été convenu, dans deux cas, que les ministères pouvaient mener leurs propres enquêtes et rendre compte des résultats au BIFP. De ceux-ci, l'un est toujours ouvert; quant à l'autre, le ministère a présenté au bureau un rapport de son enquête et de ses conclusions. Même si aucun acte fautif ne s'est avéré fondé, on a exprimé des réserves au sujet de la gestion du problème en question. Faisant suite à une recommandation du BIFP, le ministère a remédié à la situation. Deux cas ont été fermés après avoir été référés au ministère concerné pour la suite à donner.

Le dernier cas fait encore l'objet de l'examen préliminaire. Le BIFP est à la recherche des normes et des règles qui formeront la base de son plan d'enquête, de l'évaluation et de l'analyse de ses conclusions.



André Guay  
Analyste

## Cas flagrant de mauvaise gestion (quinze cas)

Parmi les quinze cas recensés dans cette catégorie, trois avaient débuté l'année précédente. En raison de la nature complexe de cette catégorie d'acte fautif, douze cas ont exigé un niveau de recherche et d'enquête appréciable de la part du BIFP. Un bon nombre de ces cas visait la gestion des ressources humaines par les ministères. La plupart de ces allégations se sont avérées sans fondement. Dans les autres cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Quatre cas ont été conclus à la suite d'une enquête. De ceux-ci, trois ont été jugés sans fondement. L'un des trois était une allégation de mauvaise gestion flagrante de la part du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en réponse à des accusations de vol et de fraude perpétrées dans une mission canadienne. Le BIFP a déterminé que le ministère a agi de manière appropriée dans sa réponse aux cas de vol et de fraude commis par un employé étranger œuvrant à la mission canadienne. Il en est arrivé à la conclusion que le ministère avait pris les dispositions administratives et légales qui s'imposent et mis en œuvre les mesures appropriées pour limiter la possibilité d'autres occurrences de ce genre.

Dans le deuxième cas, Citoyenneté et immigration était accusé de mauvaise gestion après que l'ajustement aux fins d'équité salariale d'un employé ait été mal calculé. L'employé en question soutenait que le ministère en tentant de récupérer le paiement en trop au moyen d'une déduction salariale sur une période très courte, lui avait créé des difficultés financières. Après avoir obtenu des renseignements additionnels auprès de Citoyenneté et immigration, le BIFP a réussi à trouver une solution acceptable pour les deux parties permettant de récupérer le paiement en trop.

Dans le troisième cas, un employé a allégué un cas de mauvaise gestion flagrante de la part de Service correctionnel Canada au sujet d'une plainte de harcèlement de longue date. Même si la plainte s'est avérée fondée il y a trois ans, elle n'avait jamais été réglée. Après avoir examiné la question, le BIFP a recommandé que l'employé ne soit plus sous la surveillance de l'intimé. Le ministère était d'accord avec le remède suggéré et il a transféré l'employé à un autre service.

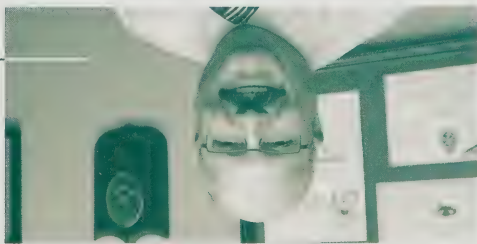
En date du 31 mars 2005, huit dossiers étaient toujours ouverts dans cette catégorie et faisaient l'objet d'une enquête.

Région	Total
Alberta	3
Colombie-Britannique	2
Manitoba	0
S/O	1
Nouveau Brunswick	1
Région de la capitale nationale	11
Nouvelle-Écosse	0
Ontario	10
Ile-du-Prince-Édouard	0
Québec	16
Saskatchewan	0
Total des cas	44

## Cas selon les régions

Dérégation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (un cas)

Dans le cas signalé dans cette catégorie, le BIFP a déterminé que l'allégation n'était pas fondée. Dans son allégation, l'employé estimait que le ministre de la Défense nationale n'avait pas présenté de manière exacte la justification de l'octroi d'un contrat. Même si cette décision d'accorder un contrat à une entreprise étrangère a suscité certaines critiques de la part des médias, le BIFP a jugé qu'il n'y avait eu aucune fausse représentation d'information.



Normand Desjardins  
Enquêteur principal

Usage abusif des fonds ou des biens publics (six cas)

En 2004-2005, le BIFP a analysé six cas alléguant un usage abusif des fonds ou des biens publics. Trois de ces cas étaient reportés de l'exercice précédent.

Dans l'un des cas, après avoir mené une enquête préliminaire au sujet de certains approvisionnements et contrats, le BIFP a déterminé qu'un autre organisme d'appel, le Tribunal canadien du commerce extérieur, serait plus apte à traiter ce genre de question.

Deux cas traitaient d'approvisionnements et de contrats dans la catégorie des biens et services. Les deux ont fait l'objet d'une enquête approfondie.

Le premier cas concernait Santé Canada et l'acquisition d'un logiciel informatique. Le BIFP a découvert que les contrats avaient été fractionnés de manière à éviter les contrôles d'approbation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en regard de l'offre permanente. Le BIFP est convaincu que le ministère a pris les mesures qui s'imposent pour empêcher une répétition de cet acte fautif. Par ailleurs, le ministère a imposé au personnel de la division visée l'obligation de suivre une formation plus poussée dans le domaine de l'approvisionnement.

L'autre cas concernait un certain nombre de contrats qui ont été examinés afin de déterminer si les règlements de passation de contrats avaient été respectés au sein d'un secteur de l'ancien ministère du Développement des ressources humaines Canada. Il n'y avait dans ce cas aucune preuve corroborant le fractionnement d'un marché ou autres irrégularités s'y rapportant.

Enfin, dans un autre cas, un employé de l'Agence spatiale canadienne a signalé un usage abusif des fonds publics et un cas flagrant de mauvaise gestion dont l'agence avait traité une plainte de harcèlement. Le BIFP a établi que la preuve n'étayait pas l'allégation d'un usage abusif de fonds ou d'un cas flagrant de mauvaise gestion, l'Agence ayant traité la plainte de harcèlement conformément à la politique applicable.

En date du 31 mars 2005, deux dossiers étaient toujours ouverts dans cette catégorie et faisaient l'objet d'une enquête.



## 1.6 Points saillants (par catégorie d'acte fautif)

### Violation d'une loi ou d'un règlement (dix dossiers)

En 2004-2005, le BIFP a achevé l'examen de dix cas où des allégations portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement.

Sur les dix cas, trois ont été renvoyés à un autre organisme à la suite d'un examen préliminaire car d'autres mécanismes d'appel ou de recours étaient offerts aux employés. Ils comprenaient des allégations relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Des sept cas restants ayant fait l'objet d'une enquête par le BIFP, l'un comprenait un examen de l'enquête ministérielle. Celle-ci traitait précisément d'allégations voulant que Transport Canada ait omis d'appliquer les dispositions réglementaires qui s'imposaient contre un pilote et une compagnie aérienne, et qu'il n'avait pas correctement appliqué une recommandation du Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC). Après avoir examiné les résultats de l'enquête, le BIFP était d'accord avec la conclusion de l'agent principal du ministère, établissant que l'allégation d'acte répréhensible n'était pas justifiée. L'agent principal a déterminé que le ministère avait tardé à révoquer le permis du pilote, après avoir conclu qu'il était largement responsable de l'écrasement. Cependant, même si le pilote avait des antécédents en matière d'infraction à la réglementation applicable lorsqu'il avait œuvré dans d'autres régions du pays, cette information n'était pas accessible au ministère avant l'accident. À toute éventualité, en raison du grand pouvoir discrétionnaire conféré au ministre en ce qui concerne l'application des divers règlements, le BIFP n'a pu conclure au bien fondé de la divulgation d'acte fautif. Cependant, il a suggéré au ministère d'élaborer et mettre en œuvre un système visant à retracer les dossiers des pilotes reconnus d'avoir commis des infractions.

Pour ce qui est de l'allégation à l'effet que Transport Canada n'avait pas adéquatement fait suite à la recommandation du BSTC, le BIFP a référé l'employé au BSTC même, puisque celui-ci est légalement obligé de veiller à ses recommandations. Enfin, le BIFP a laissé entendre au ministère que si l'employé qui a fait la divulgation initiale avait été mieux informé des conclusions de l'agent principal, la frustration qui en a résulté en regard du processus aurait pu être évitée. Le BIFP a jugé cette suggestion raisonnable, étant donné que la *Politique sur la divulgation* exige un certain niveau de transparence.

En date du 31 mars 2005, cinq dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête. Ils seront abordés dans le prochain rapport annuel.

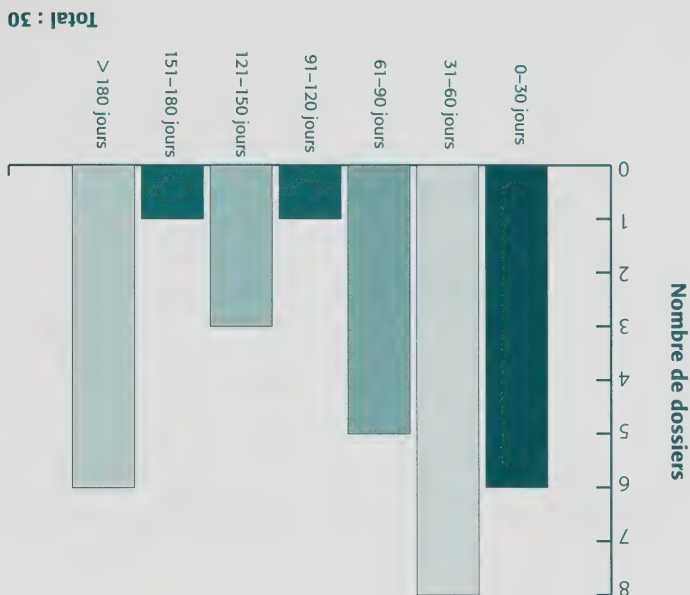
Dans son rapport annuel précédent, le BIFP a signalé que l'un des cas soumis à son attention avait fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Le tribunal fédéral a entendu l'affaire en novembre 2004. Comparativement à l'acte d'intervenir, le BIFP a expliqué sa compétence et son dossier. Le 29 avril 2005, le tribunal a accueilli la révision judiciaire, et il a de nouveau référé le cas au BIFP, à des fins de réexamen.<sup>6</sup>



Judith Buchanan  
Enquêteuse principale

<sup>6</sup> *Chopra et al. v Canada*, (Procureur général) 2005 F.C. 595.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, on a décidé de consigner séparément les divulgations internes et les plaintes de représailles et d'ouvrir des dossiers distincts.



### Temps écoulé pour traiter les dossiers en date du 31 mars 2005

DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF	
Violation d'une loi ou d'un règlement	10
Dérégation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique	1
Usage abusif des fonds ou des biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	15
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadien(ne)s ou pour l'environnement	0
Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif	2
Conflits d'intérêt	1
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	7
Autres	2
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>

Le tableau ci-après récapitule le nombre de dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête, ainsi que leur sort au cours de l'année :

19	NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2003-2004 <sup>2</sup>	
25	NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS UN 2004-2005 <sup>3</sup>	
44	NOMBRE DE DOSSIERS AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2004-2005	
12	Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire	12
6	Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	6
2	Dossiers clos : compétence inexistante <sup>4</sup>	2
4	Dossiers clos : allégations non fondées	4
18	Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête	18
6	Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	6
3	Dossiers clos : compétence inexistante <sup>4</sup>	3
6	Dossiers clos : allégations non fondées	6
3	Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	3
14	ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2005	14

Au cours de la dernière année, le BIFP a complété neuf rapports d'enquêtes. Dans chacun des cas, le BIFP a envoyé ses recommandations à l'organisme concerné.

À la suite d'enquêtes et d'interactions menées auprès des organismes concernés, le BIFP n'a trouvé aucune forme d'acte fautif dans six des neuf cas à l'étude. Toutefois, en ce qui concerne les cas où aucune forme d'acte fautif n'a été confirmée, le BIFP a fait des recommandations visant à améliorer les procédures ministérielles, la communication et les interactions avec les employés et la clientèle du programme. Cette approche a donné lieu à l'appui sans réserve des ministères intéressés.

Quant aux trois cas où les allégations ont été jugées bien fondées, le BIFP a fait des recommandations aux parties concernées pour régler la question.

<sup>2</sup> Exercice financier 2003-2004, du 1er avril 2003 au 31 mars 2004.

<sup>3</sup> Exercice financier 2004-2005, du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

<sup>4</sup> « Compétence inexistante » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFP n'était pas habilité à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissait pas les conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*; l'acte fautif a eu lieu trop longtemps avant la date d'entrée en vigueur de la *Politique sur la divulgation*; l'enquête ne relevait pas de l'intérêt public; ou les allégations avaient été examinées ou seraient mieux traitées par un autre conseil, tribunal ou cour au niveau fédéral.

Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministère afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif.

Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci, et elles sont invitées à présenter leur point de vue.

Lorsqu'une enquête formelle prend fin, un rapport préliminaire est présenté au ministre et à l'employé qui a fait l'allégation, à des fins de commentaires. Un rapport définitif est ensuite émis. Si l'activité en question constitue un acte fautif, le rapport renferme des recommandations sur la manière de traiter ou corriger le problème. Normalement, le BIFP s'intéresse aux suites données aux recommandations, jusqu'à ce que la question soit résolue.

Si un ministre ou un organisme ne donne pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions et recommandations du BIFP, l'agent de l'intégrité de la fonction publique peut soumettre un rapport au greffier du Conseil privé, assorti d'une demande d'intervention, en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.

L'approche de la gestion des cas du BIFP est particulièrement conçue pour satisfaire aux conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*, notamment :

- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- d'ouvrir une enquête au besoin;
- d'examiner les résultats des enquêtes;
- de rédiger des rapports et faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctives à prendre;
- Dans certains cas spéciaux, ou lorsque les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.

## 1.5 Statistiques

Outre les centaines d'appels téléphoniques, le BIFP a recensé 66 contacts en 2004-2005. Environ deux-tiers de ces derniers n'ont pas entraîné de mesures additionnelles par le BIFP, puisque les problèmes ne relevaient pas de la *Politique sur la divulgation*.





Alexandria Mayer  
Coordonnatrice à l'accueil

Le tri des divulgations éventuelles par le BIFP comporte une évaluation visant à établir :

- si le ministère concerné est assujéti à la *Politique sur la divulgation*;
- si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique;
- si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs (et si un autre recours serait plus pertinent).

Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il établit que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils ne sont suffisamment importants, si la divulgation est faite de mauvaise foi ou est frivole ou vexatoire. Pour les cas qui relèvent du mandat du BIFP, un examen plus formel des données de départ est mené afin d'obtenir un portrait aussi complet que possible des allégations avant de décider si une enquête approfondie est indiquée. Dans des cas de ce type, des informations et pièces justificatives complémentaires sont obtenues de l'employé ou documentées par le truchement de sources publiques. Cette démarche garantit que l'enquêteur est bien versé dans le domaine correspondant aux actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

En raison de la nature de la définition d'un acte fautif, et de la variété des sujets qui peuvent être soulevés dans le cadre de la fonction publique fédérale, le BIFP doit souvent effectuer une étude minutieuse du domaine dont il s'agit. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les politiques ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par divers experts, de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables et les exigences opérationnelles. Il peut s'ensuivre une évaluation du pouvoir discrétionnaire autorisant, une détermination de ce qui constitue un acte fautif, une appréciation de la marge de manœuvre de l'administration et s'il existe un autre recours possible.

Le BIFP organise des réunions de service hebdomadaires afin de discuter des cas à mesure qu'ils franchissent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen et qui fait ensuite l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les rigoureux des cas étudiés, tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances avec les autres intervenants.

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministère. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministère, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête.

<sup>1</sup> Des mesures de transition ajoutées au projet de loi C-11 confirment que le BIFP servira de base au Commissaire à l'intégrité du secteur public qui est proposé.

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée ont été transmises au bureau par des moyens multiples, dont le courrier, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP.

## 1.4 L'approche de la gestion des cas

Le BIFP reconnaît que le projet de loi C-11 exigera de vastes activités de sensibilisation auprès du public. En réponse, le BIFP<sup>1</sup> est en voie de planifier un nouveau programme de communications visant à s'assurer que les employés de la fonction publique connaissent l'existence et le mandat du nouveau Commissaire à l'intégrité du secteur public.

Le personnel du BIFP a rencontré les représentants d'autres pays, notamment le Brésil, la Suisse, l'Australie et les États-Unis, en vue de discuter d'expériences et de pratiques internationales visant à combattre la corruption, à des travaux interministériels ayant trait aux conventions internationales visant à combattre la corruption, dont les conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies.

Le BIFP reconnaît que le projet de loi C-11 exigera de vastes activités de sensibilisation auprès du public.

Tammy Calleja  
Gérante de bureau



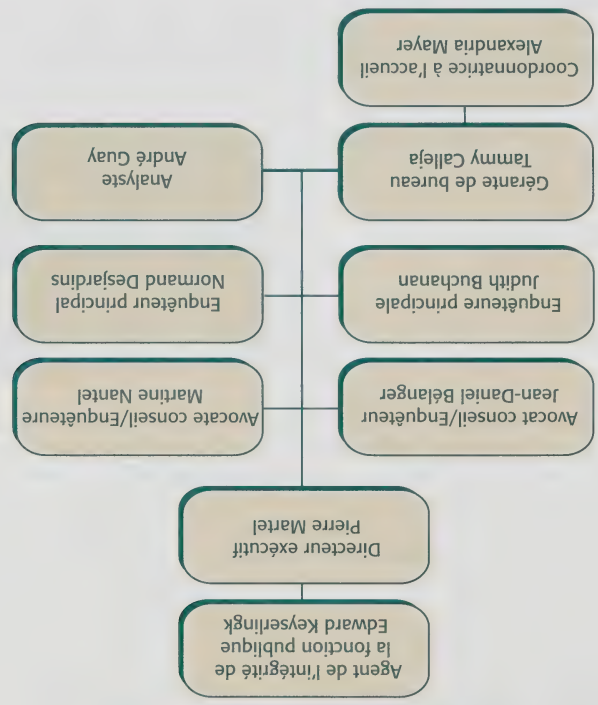
Les représentants du BIFP ont participé à certains événements qui ont eu cours à l'extérieur de la fonction publique afin d'exposer la *Politique sur la divulgation* et l'expertise du BIFP sous ce régime. Les suivants sont dignes de mention :

- La VIII<sup>e</sup> Conférence de l'Institut international de l'Ombudsman, organisée par *Le Protecteur du citoyen du Québec*. Son Excellence la Gouverneure générale du Canada a souhaité la bienvenue à plus de 700 participants provenant de cinq continents.
- Des ateliers tenus à Calgary et à Edmonton portant sur « l'éthique, l'intégrité et la fonction publique », organisés par la Sheldon Chumir Foundation et la section albertaine de l'Association des praticiens en éthique du Canada, avec l'appui du Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta.
- La Conférence sur la protection de la vie privée et les enquêtes efficaces tenue à Toronto.
- Un symposium portant sur l'éthique dans l'administration publique tenu à l'Université Saint-Paul.

La divulgation d'actes fautifs constitue un nouveau domaine d'étude dans les universités canadiennes. Au cours de l'an dernier, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et un conseiller juridique ont pris la parole devant un groupe d'étudiants en droit de troisième année à l'Université d'Ottawa et à l'Université Western en Ontario. L'agent de l'intégrité de la fonction publique a été conférencier, et il a présidé des séminaires spéciaux portant sur l'éthique et la divulgation, à l'Université de Victoria. Il a également participé à un comité d'experts sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, parrainé par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

Le BIFP continue à fonctionner de manière autonome, sur le plan des enquêtes. Il est quelque peu tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conclu des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées sont exposées à l'Annexe B.

## Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



On anticipe que le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, sera promulguée plus tard au cours du présent exercice. Le BIFP fera alors l'objet de changements considérables. En prévision de ces changements, le BIFP étudie les exigences organisationnelles éventuelles qui en découleront en matière de compétences requises et d'obligations juridiques.

## 1.3 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible

Comme dans les années précédentes, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel du bureau ont participé à divers événements dans le but de promouvoir les activités du BIFP et de faire connaître ce dernier, ainsi que les questions dont il traite, aux différentes collectivités d'employés de la fonction publique, notamment aux experts en relations de travail, en gestion financière, en vérification comptable, en fonction de contrôle et en sécurité.

Le BIFP était heureux d'accueillir une représentante du Bureau de l'Ombudsman de la Nouvelle-Écosse. Elle a passé une semaine au BIFP, ceuvrant auprès du personnel dans le but d'en apprendre davantage au sujet de la *Politique sur la divulgation* et de l'expérience du BIFP. La Nouvelle-Écosse met en place une initiative législative similaire.

Le BIFP continue à œuvrer avec peu de personnel. Outre l'agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers juridiques, de deux enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil. Le stagiaire en droit de l'année précédente s'est maintenant joint au BIFP à titre d'analyste.

## 1.2 Structure du BIFP

Les renseignements personnels ne peuvent être protégés que dans des circonstances limitées prescrites par la loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements était préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.



Martine Nantel  
Avocate conseil/Enquêteuse

Le BIFP est toutefois assujéti aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels et doit donner suite à toute demande d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales applicables. Le BIFP doit également respecter les principes de justice naturelle et parfois fournir aux personnes contre qui une allégation d'acte fautif ou de représailles est faite, le nom du divulgateur. Le BIFP ne peut offrir que des garanties sous réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations qu'ils communiquent.

Le BIFP assure au mieux la protection de l'identité des personnes qui divulguent des actes fautifs, ainsi que celle de toute autre personne concernée par l'enquête. Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

### 1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements

Au cours de la dernière année, les divulgations d'actes fautifs comprenaient un nombre accru de plaintes relatives aux représailles. Il en résulte que le BIFP traitera séparément les futures plaintes de représailles et les enquêtes sur les divulgations.



Jean-Daniel Bélanger  
Avocat conseil/Enquêteur



### Politique sur la divulgation

aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique menée en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada. Cela comprend les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

En plus de faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs, et de rendre compte de ses conclusions, le BIFP protège contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler ce genre de méfaits.

### 1.1.1 Protection contre les représailles



Pierre Martel  
Directeur exécutif

La Politique sur la divulgation définit les actes fautifs comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- la dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadien(ne)s ou pour l'environnement.

Le BIFP a été créé comme alternative au processus ministériel, qui est également établi par la Politique sur la divulgation, dans le but de signaler les actes fautifs commis contre l'intérêt public, et faire enquête sur ces derniers. Le processus ministériel interne confie aux gestionnaires, non seulement la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés, mais aussi d'agir sans délai lorsque des renseignements en matière d'actes fautifs sont portés à leur attention. La Politique sur la divulgation définit aussi le rôle d'agent supérieur ministériel désigné, qui est nommé par l'administrateur général de chaque ministère ou organisme, et duquel il relève. Cet agent supérieur est aussi responsable de la prise en charge des divulgations internes au niveau du ministère, de la mise en œuvre des enquêtes et de la formulation des recommandations, s'il y a lieu.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'arbitre neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautive. En particulier, il aide les employés :

- qui estiment que leur problème ne peut être divulgué au sein de leur ministère ou
- qui ont perçu leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient

La compétence du BIFP et l'accès à ce dernier s'étendent à près de 180 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes énumérés à l'Annexe 1 de la partie 1 de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. En d'autres mots, ces ministères et organismes sont du ressort du Conseil du Trésor, qui est l'employeur. Les 280 000 employés restants du secteur public, qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants comme l'Agence de revenu du Canada, la Société canadienne des postes et les Forces canadiennes, sont exclus de la compétence du BIFP.

La divulgation définit le mandat du BIFP (résumé à l'Annexe A) et ses modalités générales.

2001, la Politique sur la divulgation est entrée en vigueur et le BIFP a débuté ses activités. Le 30 novembre 2001, la Politique sur la divulgation (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautive au travail du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la Politique sur la divulgation est entrée en vigueur et le BIFP a débuté ses activités. La Politique sur la divulgation définit le mandat du BIFP (résumé à l'Annexe A) et ses modalités générales.

## 1.1 Mandat et compétence



Edward Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de la fonction publique

# Partie 1

## APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP



APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP

# Partie 1

La partie I du Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique au Parlement décrit les activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) pour l'exercice 2004-2005. À l'instar des années précédentes, le rapport annuel est axé sur les enquêtes du BIFP sur les divulgations internes d'actes fautifs commis par des employés de la fonction publique.

On y décrit aussi le mandat du BIFP et les pratiques relatives à la gestion des cas, ainsi que les défis et réalisations qui ont eu cours dans la dernière année; ces éléments sont complétés par des statistiques et des analyses de cas. En dernier lieu, la partie I contient de brèves descriptions de cas réglés – sous différentes rubriques d'actes fautifs – et leurs conclusions.

Dans la partie II, l'agent de l'intégrité de la fonction publique dresse le bilan et présente une analyse de ses quatre années de travail en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*. Il expose aussi son point de vue sur le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs*.



Avril 2006

L'honorable Michael Chong  
Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada  
Chambre des communes  
et ministre des Affaires intergouvernementales  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

Conformément à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, j'ai le plaisir de vous transmettre le Rapport annuel de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique pour l'exercice 2004-2005 pour dépôt au Parlement. Ce rapport n'a pu être déposé plus tôt étant donné la dissolution du 38<sup>ème</sup> Parlement le 29 novembre dernier.

La partie I de ce rapport présente un aperçu des activités qui ont eu cours à mon bureau entre le 1<sup>er</sup> avril 2004 et le 31 mars 2005. Sous les différentes rubriques d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*, cette partie renferme des statistiques pertinentes, ainsi que des descriptions et conclusions de cas réglés.

La partie II du rapport fait état de mes commentaires sur un certain nombre de délits constants. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005 et dont la date d'entrée en vigueur doit encore être arrêtée, répond à divers éléments que moi-même et beaucoup d'autres défendons depuis un certain temps. Le plus important de ces éléments est, bien sûr, le fait que le nouveau Commissaire à l'intégrité du secteur public sera un agent du Parlement.

Bien que la *Loi*, à mon avis, constitue une réalisation qui mérite d'être appuyée, il n'en demeure pas moins que certaines questions demeurent. J'ai fait des commentaires sur ces enjeux dans la partie II du rapport, et j'ai proposé des solutions qui me semblent viables. Certains des commentaires formulés dans la partie II portent sur des sujets qui n'ont aucun rapport avec la *Loi*, mais qui concernent un certain nombre d'actes fautifs et de pratiques dignes de réflexion, si nous voulons rendre le régime de divulgation d'actes fautifs plus efficace.

J'ose espérer que ce rapport annuel contribuera à alimenter la réflexion sur la divulgation d'actes fautifs dans le secteur public.

Je vous prie, Monsieur le ministre, d'agréer mes salutations distinguées.

Edward W. Keyserlingk

Edward W. Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de la fonction publique  
Gouvernement du Canada

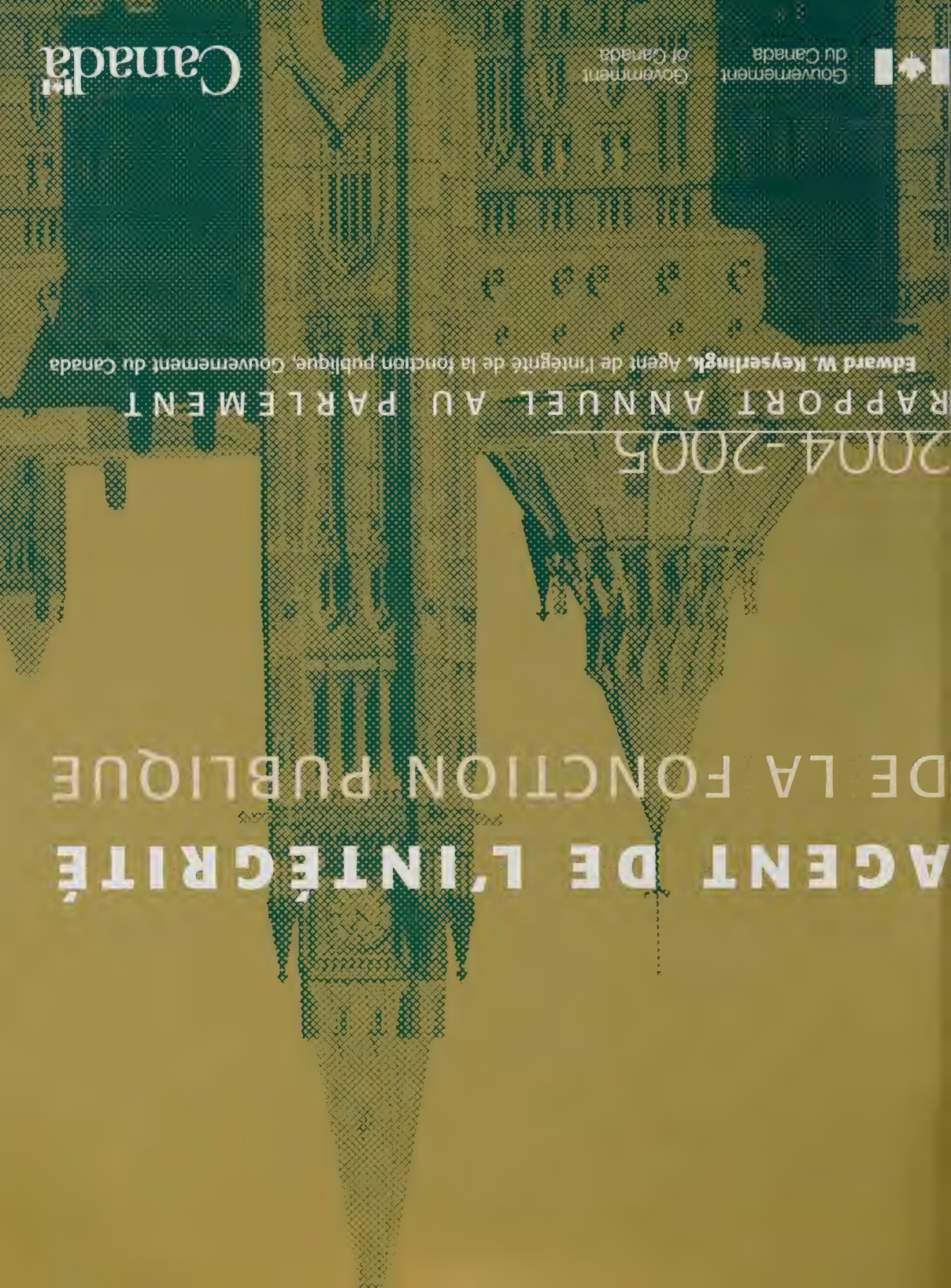
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, 2005

No de catalogue : PG1-2005  
ISBN : 0-662-69342-6

On peut se procurer ce document sur médias substituts et sur le site Internet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique  
l'adresse suivante : <http://www.integritas.gc.ca>

Bureau de l'intégrité de la fonction publique  
60, rue Queen, bureau 605  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5Y7

Téléphone : 613.941.6400  
Sans frais : 1.866.941.6400  
Télécopieur : 613.941.6535  
Courriel : [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)



Edward W. Keyserlingk, Agent de l'intégrité de la fonction publique, Gouvernement du Canada

RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT

2004-2005

# AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE



CA1  
PS1  
- A56

2005-2006

Government  
Publications

# PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER

Annual Report to Parliament



Edward W. Keyserlingk *Public Service Integrity Officer - Government of Canada*



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada





© Her Majesty the Queen in Right of Canada,  
represented by the Public Service Integrity Officer, 2006

Catalogue number: PG1-2006

ISBN: 0-662-49565-9

This document is available in alternative formats and on the  
Public Service Integrity Office Web site at the following address:

<http://www.integritas.gc.ca>

Public Service Integrity Office  
60 Queen Street, Suite 605  
Ottawa, Ontario  
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400

Toll Free: 1.866.941.6400

Facsimile: 613.941.6535

Electronic mail: [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)

November 2006

The Honourable Michael Chong  
President of the Queen's Privy Council for Canada  
Minister of Intergovernmental Affairs  
House of Commons  
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, it is my pleasure to transmit for tabling in Parliament my 2005–2006 Annual Report as the Public Service Integrity Officer.

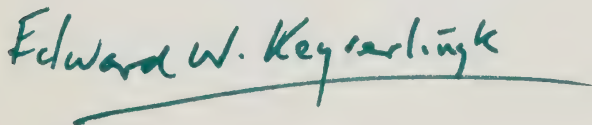
This Report will be my last since my five-year term in this position is rapidly coming to an end. At about the same time, this presently policy-based Office will very likely become radically transformed on the basis of legislation, specifically the *Public Servants Disclosure Protection Act*. That is a very welcome prospect, one that I have been advocating since my first Report to Parliament. The result will be the establishment of a Public Sector Integrity Commissioner as an independent agent of Parliament with robust investigative powers, and a régime able to make findings, apply remedies and protect whistleblowers from reprisal more decisively and effectively.

Part One of this Report provides a summary of the operations of my Office from April 1, 2005 to March 31, 2006. This part of the Report provides the relevant statistics for the period in question, including brief descriptions and outcomes of completed cases.

Part Two of the Report contains my reflections on a number of issues. The first has to do with the various contributions of my Office to the legislation to establish the role and office of the new Public Sector Integrity Commissioner. Another such issue concerns the time and efforts devoted by my Office to transition planning for the expected new regime. In the Report, I also indicate the many positive features of the new legislation, and point to a number of aspects that could be improved. As well, I reflect on the remaining realities and challenges that will endure despite even the best regime and legislation.

In a final section of Part Two, I express my sincere thanks to all the staff members of my Office for their exemplary and professional expertise and support during my five years in this position. They are all a credit to the Public Service and the new Commissioner will be fortunate indeed to inherit them as the nucleus of his or her Office.

Yours Sincerely,

A handwritten signature in dark ink, reading "Edward W. Keyserlingk". The signature is written in a cursive style with a long horizontal line underneath the name.

Edward W. Keyserlingk  
Public Service Integrity Officer



# TABLE OF CONTENTS

<b>Part One: Overview of Activities .....</b>	<b>1</b>
1.1 Mandate and Jurisdiction.....	2
1.1.1 Protection from Reprisal .....	3
1.1.2 Confidentiality and Information Protection .....	3
1.2 The Structure of the PSIO .....	4
1.3 Publicizing and Reaching the PSIO .....	4
1.4 The Case Management Approach .....	4
1.5 Statistics .....	6
1.6 Case Highlights (by category of wrongdoing) .....	8
Violation of Law or Regulation (Nine cases) .....	8
A Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service (Four cases) .....	9
Misuse of Public Funds or Assets (Five cases) .....	9
Gross Mismanagement (Six cases) .....	10
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment (No cases) .....	11
Complaints of Reprisal .....	11
Anonymous Disclosures .....	11
<b>Part Two: Final Reflections From the Public Service Integrity Officer .....</b>	<b>13</b>
2.1 The evolution and realization of legislation establishing the Public Sector Integrity Commissioner .....	14
2.2 PSIO contributions to establishing the role and office of the Public Sector Integrity Commissioner—legislative proposals and transition planning .....	15
2.3 Reasons for high expectations of the Public Sector Integrity Commissioner and the new legislated disclosure of wrongdoing regime .....	16
2.4 Remaining realities and challenges .....	18
2.5 My thanks to PSIO staff members.....	20
 <b>Appendices</b>	
Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer .....	21
Appendix B: 2005–2006 Expenditures .....	25



Part One of the Public Service Integrity Officer Annual Report to Parliament describes the activities of the Public Service Integrity Office (PSIO) for the 2005–2006 fiscal year. As in previous years, the annual report focuses on the Public Service Integrity Officer's investigation of internal disclosures of wrongdoing made by public service employees.

Also described in Part One are the Public Service Integrity Officer's mandate and case management practices, as well as the challenges and accomplishments of the past year. These are supplemented by case statistics and analysis. Finally, Part One contains brief descriptions of completed cases—under the different headings of wrongdoing—and their outcomes.

In Part Two, the Public Service Integrity Officer reflects on and analyses his five years of working with the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*. He also presents his views on Bill C-2 and the proposed amendments to the *Public Servants Disclosure Protection Act* and the establishment of the Public Sector Integrity Commissioner.

# PART ONE

## OVERVIEW OF ACTIVITIES



# PART ONE

## OVERVIEW OF ACTIVITIES



**EDWARD W. KEYSERLINGK**

Public Service Integrity Officer

### 1.1 MANDATE AND JURISDICTION

The Public Service Integrity Office (PSIO) was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). Both the *Disclosure Policy* and the PSIO became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* sets out PSIO's mandate (summarized in Appendix A) and its general procedures.

The jurisdiction of, and access to, the PSIO extends to the nearly 180,000 public service employees who work in the departments and agencies under the purview of the Treasury Board as the employer. The remaining 280,000 public sector employees – those who work for separate agencies and Crown Corporations such as the Canada Revenue Agency and the Canada Post Corporation, as well as the Canadian Forces – are excluded from the purview of the PSIO.

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. Specifically, the Public Service Integrity Officer assists employees who:

- ▶ believe their issue cannot be disclosed within their own department; or
- ▶ raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

The PSIO was created as an alternative to the departmental process—also established by the *Disclosure Policy*—for the reporting, review and investigation of wrongdoing in the public interest. Through the departmental process, managers must not only promote openness in their interaction with employees, they are required to act promptly when information concerning wrongdoing is brought to their attention. The *Disclosure Policy* also sets out a role for a designated departmental senior officer who is appointed by, and reports to, the Deputy Head of the department (or agency). This designated senior officer is responsible for addressing disclosures from within the department, initiating investigations and making recommendations as appropriate.

The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*
- misuse of public funds or assets
- gross mismanagement
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment

### 1.1.1 Protection from Reprisal

In addition to investigating and reporting on disclosures of wrongdoing, the PSIO protects from reprisal those employees who disclose information concerning wrongdoing. The fear of job reprisal and retaliation is widely considered to be the largest obstacle to employees making disclosures of wrongdoing.

The PSIO treats complaints of reprisal separately from the investigation of the disclosure and as such these are included in the total number of cases under review.

...no employee shall be subject to any reprisal for having made a good faith disclosure in accordance with this policy, or in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act* related to the 2003 Report of the Auditor General of Canada. This includes employees who may have been called as witnesses. Reprisal may include any administrative and disciplinary measures.

*Disclosure Policy*

### 1.1.2 Confidentiality and Information Protection

The PSIO does its utmost to protect the identities of those who make disclosures of wrongdoing and of other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

However, the PSIO is subject to both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. As a result, it must respond to requests for information accordingly. The PSIO must also comply with the rules of natural justice, allowing individuals against whom an allegation of wrongdoing or reprisal is made to know who made the allegations. Consequently, the PSIO can give public service employees only qualified assurances that their identity—and the information they provide—will be held in confidence.

Personal information can be withheld only in limited circumstances, as prescribed by law. For example, personal information can be withheld when a person's identity needs to be protected for safety reasons or if disclosing his or her identity would be injurious to the conduct of an ongoing investigation.



## 1.2 THE STRUCTURE OF THE PSIO

The PSIO office complement remains mostly unchanged. Supporting the Public Service Integrity Officer are an executive director, two legal advisors, three investigators, an office manager and an intake coordinator.

While the PSIO continues to operate independently in its investigations, it relies to some extent on other government departments and agencies or contractual arrangements for corporate administration and technical services. Expenditures incurred in these areas are presented in Appendix B.

When proposed amendments to the *Public Servants Disclosure Act* under Bill C-2, the *Federal Accountability Act*, become law and a coming into force date is set, the PSIO will undergo substantial changes to become the Office of the Public Sector Integrity Commissioner. In anticipation of these changes, the PSIO is examining the organizational requirements, taking into account expanded jurisdiction and legal obligations.

## 1.3 PUBLICIZING AND REACHING THE PSIO

As in previous years, the Public Service Integrity Officer and Office staff participated at various events to promote the work of the PSIO and to inform various communities of public service employees, bargaining agents and heads of agencies and departments. As much attention during the year was devoted to the development and passage of legislation, these information activities by the PSIO were somewhat less extensive and frequent than in previous years.

PSIO representatives attended a number of events outside the public service to talk about the *Disclosure Policy* and the PSIO's experience under that regime. Examples include exchanges with a representative of the US Office of Special Counsel, an address at the Annual Conference of the Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) held in Boston and participation at events organized by the Ethics Practitioners Association of Canada. The PSIO had the pleasure of a visit by the Nova Scotia Ombudsman and of hosting delegations from the People's Republic of China and the Republic of Korea.

## 1.4 THE CASE MANAGEMENT APPROACH

Inquiries and disclosures received by the PSIO in the past year arrived by various means, including mail, telephone, e-mail and visits to the office. The PSIO addresses each inquiry promptly, providing referrals as required and seeking clarification and additional information when it appears the matter is within PSIO's mandate.

When screening potential disclosures, the PSIO:

- assesses whether the department involved in the allegation is subject to the *Disclosure Policy*;
- ensures the person making the disclosure is a public service employee; and
- determines whether the allegations fall within the definition of wrongdoing (and no other recourse is prescribed).

The PSIO may reject a disclosure of wrongdoing if it determines that the matter is not credible, is trivial, frivolous or vexatious, or if the disclosure was not made in good faith.

When it is determined that a case does fall within the PSIO mandate, an in-depth review is conducted to determine if a full investigation is required. In such cases, additional information and documentation is obtained from the employee or researched through public sources. This approach ensures that the PSIO investigator is well versed in the subject area related to the alleged wrongdoing and, therefore, well positioned to determine the best course of action.

Due to the nature of the definition of wrongdoing, and the variety of concerns it may cover within the scope of the federal public service, the PSIO often finds it necessary to conduct extensive research on the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation, policy or other governing rules. Legal opinions or assessments by various experts, along with consultations, may be needed to learn more about the applicable rules and operational requirements. This may be followed by an assessment of permissible management flexibility, allowable discretion, whether another preferred recourse exists, and a determination of what would constitute wrongdoing.

The PSIO holds regular meetings to discuss cases as they reach key stages. Following the initial screening and review stage, each case assigned to an investigator is presented at the meeting. There, it is discussed and evaluated to determine the next steps. To ensure the greatest possible diversity of perspectives, and to thoroughly review the issues at hand, every member of the PSIO participates and contributes expertise and knowledge to the discussion.

When the PSIO determines that a formal investigation is required, the Public Service Integrity Officer normally informs the Deputy Head and requests the collaboration of the department. The Deputy Head (or a senior departmental representative) and the person making the disclosure are separately informed, in writing, of the nature of the allegations, the issues to be investigated, and the PSIO's general approach to the investigation.

At the onset of each investigation, the investigator contacts the department to obtain an account of events and to secure relevant documentation. As the investigation progresses, the investigator may also seek perspectives from the person making the disclosure, witnesses, the alleged wrongdoer and other concerned parties. All of this information is then reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing.

All parties are informed of the progress of the investigation and given the opportunity to respond or provide their views.

When a formal investigation is concluded, a preliminary report of findings is provided to the department and to the employee who made the allegation for their comments. A final report is then issued. Where wrongdoing is found, the report includes recommendations for addressing and correcting the matter. Normally, the PSIO will follow up on those recommendations until the matter is resolved.

If a department or agency does not respond appropriately, or in a timely manner, to the PSIO's findings and recommendations, the Public Service Integrity Officer can submit a report to the Clerk of the Privy Council, seeking his or her intervention as the head of the Public Service. No such reports were made in the past year.

The PSIO case management approach is designed to meet the requirements of the *Disclosure Policy*:

- To establish if there are sufficient grounds for further action and review
- To initiate an investigation when required
- To review the results of investigations

- To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure, and
- In some special cases, or when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service.

## 1.5 STATISTICS

In addition to receiving hundreds of telephone calls seeking information, clarification and advice, the PSIO recorded 39 contacts in 2005–2006. In 60 per cent of those contacts, the PSIO took no further action because the concerns raised did not fall within the domain of the *Disclosure Policy*.

The following table shows the number of files reviewed and investigated by the PSIO—and their disposition—in the past year:

FILES REMAINING AT END OF 2004–2005 <sup>(1)</sup>	14
FILES OPENED IN 2005–2006 <sup>(2)</sup>	15
TOTAL FILES FOR REVIEW AND INVESTIGATION IN 2005–2006	29
Files closed after intake or preliminary review stage	9
• Files closed after referral	0
• Files closed: no jurisdiction <sup>(3)</sup>	8
• Files closed: allegations found to be not substantiated	1
Files closed after research, review and investigation	15
• Files closed after referral	8
• Files closed: no jurisdiction <sup>(3)</sup>	0
• Files closed: allegations found to be not substantiated	5
• Files where allegations were founded	2
INVESTIGATIONS ONGOING AS OF MARCH 31, 2006	5

Over the past year, the PSIO completed eight investigation reports. In each case, the PSIO sent its findings with recommendations to the respondent organization.

After extensive investigations and interactions with the parties concerned, the PSIO found wrongdoing in two of those cases. However, even when no wrongdoing was found, the PSIO offered suggestions and recommendations for improving departmental procedures, communications and interactions with employees, and the program clientele. This approach elicited full co-operation from all departments concerned.

In the two cases where the PSIO found wrongdoing, the parties were provided with recommendations for addressing the matter.

<sup>(1)</sup> Fiscal year 2004–2005, from April 1, 2004 to March 31, 2005

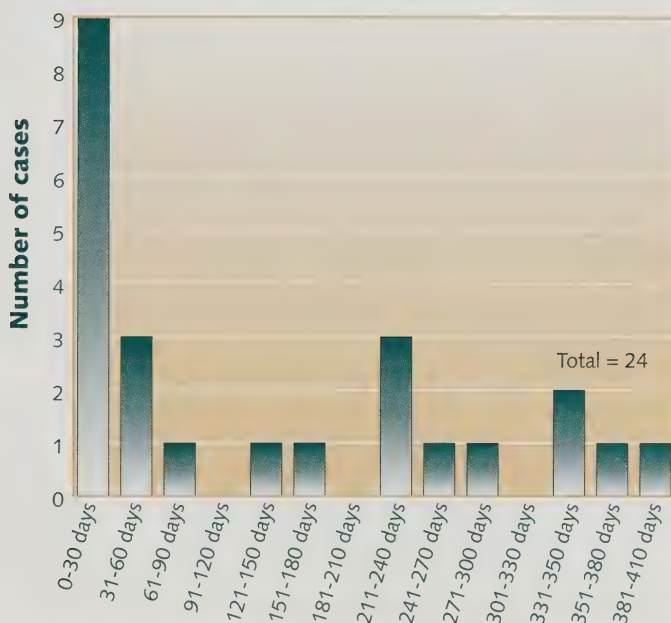
<sup>(2)</sup> Fiscal year 2005–2006, from April 1, 2005 to March 31, 2006

<sup>(3)</sup> “No jurisdiction” refers to circumstances where it turned out that the PSIO did not have a mandate to continue to investigate such as: the person or disclosure did not qualify under the terms of the *Disclosure Policy*; the wrongdoing alleged took place too long before the *Disclosure Policy* came into effect; it was not in the public interest to investigate; or, the allegations had been considered or would be dealt with better by another federal board, tribunal or court.

## FILES BY CATEGORY OF WRONGDOING

Violation of Law or Regulation	9
Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service	4
Misuse of Public Funds or Assets	5
Gross Mismanagement	6
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	0
Reprisal for making an allegation of wrongdoing <sup>1</sup>	3
Conflict of Interest	0
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	2
Others	0
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

## ELAPSED TIME TO DISPOSE OF CASES AS OF MARCH 31, 2006



<sup>1</sup> As of January 1, 2005, complaints of reprisal are recorded as distinct from the disclosure of wrongdoing.



## 1.6 CASE HIGHLIGHTS (BY CATEGORY OF WRONGDOING)

### *Violation of Law or Regulation (Nine cases)*

In 2005–2006, the PSIO concluded the review of nine cases in which the allegations related to the violation of a law or regulation.

Of the nine cases, after some review and research to establish whether it was a matter for the PSIO to deal with, three were closed when it was determined that the PSIO did not have jurisdiction.

Of the remainder, four cases were investigated by the PSIO and resulted in a report to the concerned department. Of these, three allegations were unfounded and one case was founded.

The first case, which was a review of a departmental internal disclosure investigation, dealt with allegations that Agriculture and Agri-Food Canada: 1) violated the provisions of the *Public Servants Inventions Act* by not recognizing the employee's ownership of an intellectual property that he developed; 2) did not award the employee financial compensation under the Act for the exploitation of the invention which was commercially licensed by the Department; and, 3) failed to enforce the contractual provisions of the licensing agreements and collect royalties. The departmental senior officer (for internal disclosures) investigated the matter and produced a detailed report finding that the allegations were unfounded. The report explained that the department had the authority and was justified in its decision respecting the licensing agreements. Regarding the application of the *Public Servants Inventions Act*, although the invention had been properly assigned to the Crown there were strong differences of opinion between the employee and the department as to how the intellectual property was exploited. Since the Act allows a public servant to apply to the Minister to resolve issues surrounding their invention and eligibility for awards, the PSIO referred the disclosing employee to that mechanism. The PSIO review of the departmental senior officer's investigation file and the ensuing report concluded that no wrongdoing was found.

In a similar case involving the Department of National Defence, an employee alleged that the department did not properly manage his intellectual property by not adequately commercializing the invention. The PSIO review noted that the allegations, although plausible, were based on the employee's beliefs and not supported by any evidence, whereas the department provided explanations and documentary evidence for its decisions regarding the commercialization of the intellectual property. The PSIO concluded that the allegations were unfounded.

The PSIO also investigated an allegation relating to a violation of the *Income Tax Act* at the Department of Veteran Affairs. The allegation centered on the hiring of specialised expertise through contractors who were working as employees, thus creating an employee-employer relationships. The department acknowledged that a number of contractors were hired to perform duties similar to those of employees and explained that it was attempting to manage both scarcity of resources and an increased workload in some of its offices. The department reassured the PSIO that it was aware of the requirements of the *Income Tax Act* and that it was monitoring the matter closely so that no employer-employee relationships would be created with its contractors.

The PSIO investigated an allegation that some Immigration and Refugee Board Members were not writing their own decisions in five cases and that there were numerous instances of reprisal against the employee. This case was investigated first by the department who did find wrongdoing in one case and who responded to remedy the matter. The PSIO's investigation concluded that wrongdoing was found in a second case. In regards to the reprisal complaint, the PSIO concluded that there were no reprisals against the employee for making an internal disclosure of wrongdoing.

An application for judicial review has been made to the Federal Court. The Court has granted the PSIO permission to make a submission as an intervener in order to explain its jurisdiction and the making of its record. The Federal Court heard the matter in October 2006. The outcome of this judicial review will be reported in the next annual report.<sup>2</sup>

In its previous annual report, the PSIO reported that one of its cases was the subject of a judicial review, which resulted in the Court allowing the application for judicial review and referring the matter back to the PSIO for reconsideration.<sup>3</sup> This new investigation is ongoing.

As of March 31, 2006, two cases remained open and under investigation. These will be covered in the next annual report.

### ***A Breach of the Values and Ethics Code for the Public Service (Four cases)***

Of the four cases before the PSIO alleging a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*, two were referred to other organizations, one was concluded after the PSIO determined that it did not have jurisdiction and the other was investigated.

The PSIO investigated an allegation that Citizenship and Immigration Canada improperly laid-off of a group of determinate employees in an office. The employees submitted that there was a lack of transparency and fairness in doing so and that the situation constituted a serious breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*.

The PSIO reviewed the matter and was informed by the department that in response to budget constraints and operational imperatives, it had decided to stabilize its workforce by offering indeterminate appointments to its most qualified term employees. It was also decided that term employment would not be renewed nor extended when the terms expired. However, each term employee was provided with the opportunity to participate in a number of selection processes for indeterminate employment before the expiry of their term. The PSIO verified the evidence and established that the employees who were making the allegations received equal treatment and had benefited from all possible tools and other supports in preparing for the competitions.

The PSIO concluded that the department's actions did not constitute a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*.

### ***Misuse of Public Funds or Assets (Five cases)***

In 2005–2006, the PSIO considered five cases alleging the misuse of public funds or assets. Three cases were concluded at an early stage when it was determined that the PSIO did not have jurisdiction in one case and referred the employees to their departments in the other two cases.

The fourth case considered and investigated by the PSIO concerned a review of a departmental investigation on a disclosure of wrongdoing. In this case, it was alleged that an employee of the Department of Natural Resources Canada was stock trading during business hours and may have been using departmental confidential information to do so. The PSIO reviewed the departmental senior officer's investigation and findings indicating that the allegations were founded and recommending that disciplinary action be taken. The PSIO concluded that the department's investigation was properly conducted and that its response and actions were fair and reasonable.

As of March 31, 2006, one case in this category remains open and is under investigation.

---

<sup>2</sup> Selwyn Pieters v Canada, (Attorney General), FCC, T-1278-05.

<sup>3</sup> Chopra et al. v Canada, (Attorney General) 2005 F.C. 595.

### ***Gross Mismanagement (Six cases)***

Of the six cases in this category, four were dealt with quickly and resulted in referrals to other organizations in two cases and in the other two cases the files were closed when it was determined that the PSIO did not have jurisdiction.

Of the two cases investigated by the PSIO, one case was determined to be unfounded and the other founded.

The PSIO investigated an allegation concerning the reliability of the computer and information management systems of Health Canada. It was alleged that the policy covering the archiving of e-mails was not being respected and that there was no corrective action being taken by the department. The employee contended that this resulted in the department's computer systems being unnecessarily overloaded. He added that combined with the incompatibility of certain software programs, the situation not only constituted mismanagement, but also involved an unacceptable risk to public health and safety, because the system risked crashing or failing in the event of a major public health emergency, when it would be imperative to find information and communicate accurate facts within very tight deadlines.

The department was informed of the nature of the allegations and responded to PSIO inquiries relating to the allegation. The PSIO also interviewed representatives of the Public Health Agency of Canada given its role as a primary user of the referenced network and as the developer of the national health emergency system. After further analysis and review of emergency plans, the PSIO concluded that Health Canada's computer systems are updated regularly according to established plans and norms and that its updates and simulations suggest that the computer systems are able to deal with communications requirements in an emergency situation. As such, the allegations were unfounded.

In another case, it was alleged that the Correctional Service of Canada had grossly mismanaged from the start several formal harassment complaints lodged by an employee. The employee explained that the situation constituted gross mismanagement due to the many errors and inappropriate interventions, along with the department's obvious inability to resolve the situation, which had persisted for some years.

Prior to taking on this case, the PSIO examined the matter closely given that the *Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace* provides a formal recourse for employees, which is not normally examined by the PSIO. Nevertheless the PSIO decided to investigate the matter and seek a resolution given the seriousness of the allegation, the impasse between the parties and the time taken to resolve the matter.

The PSIO quickly determined that the allegation was founded and the department agreed to resolve the matter. The PSIO investigator then spent considerable time acting as a facilitator to aid the parties in working out a resolution. In the end, the PSIO was informed that sufficient progress was made under this facilitation and that the parties themselves would be able to arrive at an agreement.

### ***A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment (No cases)***

No cases were reported in this category.

### *Complaints of Reprisal*

The PSIO continues to be guided by the *Disclosure Policy* in assessing what constitutes an act of reprisal. The PSIO first considers whether the employee made the internal disclosure of wrongdoing to a supervisor or other manager, to the departmental senior officer or to the Public Service Integrity Officer. Next, the PSIO investigates and evaluates whether there is a link between the alleged act of reprisal and the original internal disclosure of wrongdoing.

The PSIO received one complaint of reprisal in the past year. Another two remained from the previous year. The PSIO concluded one case and referred the employee to his department as he had also made a harassment complaint on the same matter.

Two cases remain under investigation.

### *Anonymous Disclosures*

No new anonymous disclosures were received by the PSIO in the past year. Continuing from the previous year, one case was concluded after some research and discussions with the department. In this case, given that the department had demonstrated its own due diligence in reviewing the matter, there was not enough information to justify a further inquiry.

The remaining case from the previous year remains open as the PSIO monitors the department's review and inquiry. This case will be concluded and reported on in the next annual report.

## REGIONAL DISTRIBUTION OF CASES

Region	Total
Alberta	2
British Columbia	1
Manitoba	2
New Brunswick	1
National Capital Region	7
Ontario	8
Quebec	6
Unknown	2
Total cases	29



## DISTRIBUTION OF CASES BY DEPARTMENT AND AGENCY

Department	Total Cases
Agriculture and Agri-Food Canada	2
Canadian Space Agency	1
Citizenship and Immigration Canada	1
Correctional Service Canada	3
Fisheries and Oceans Canada	2
Health Canada	2
Human Resources and Social Development Canada	2
Immigration and Refugee Board	2
Indian and Northern Affairs Canada	1
Justice Canada	2
National Defence	3
Natural Resources Canada	2
Passport Canada	1
Public Works and Government Services Canada	1
Royal Canadian Mounted Police	1
Transport Canada	2
Veterans Affairs Canada	1
Total cases	29

# PART TWO

FINAL REFLECTIONS FROM THE  
PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER



# PART TWO

FINAL REFLECTIONS FROM THE PUBLIC SERVICE  
INTEGRITY OFFICER



In Part Two of this Annual Report, I offer some reflections on the welcome culmination of my five years as the Public Service Integrity Officer. I also share some thoughts on the imminent creation of an independent agent of Parliament, the Public Sector Integrity Commissioner, and the establishment of a legislated disclosure of wrongdoing regime. Finally, given the equally imminent termination of my already twice-extended mandate, I am pleased to take this opportunity to thank my colleagues at the Public Service Integrity Office (PSIO) for the very best five years of my professional life.

## 2.1 THE EVOLUTION AND REALIZATION OF LEGISLATION ESTABLISHING THE PUBLIC SECTOR INTEGRITY COMMISSIONER

During the year under review, the PSIO focused mainly on its primary responsibility, the investigation and disposition of credible and good faith allegations of wrongdoing, and the protection of disclosers and witnesses from reprisal. These activities are addressed in Part One of this Annual Report.

During that same period, as well as in subsequent months, the PSIO contributed considerable time and effort to the evolution and realization of legislation providing for a Public Sector Integrity Commissioner (PSIC). The new Commissioner will report to Parliament as an independent agent, will have robust investigative powers, will be legally empowered to protect from reprisal public servants who disclose or witness wrongdoing, and will be accessible to almost everyone in the federal public sector.

Although the present PSIO staff will serve as the nucleus of the new agency, the Commissioner, and his or her Office, will replace the Public Service Integrity Office. As a result of its greatly enhanced and legislated powers, protections and independence, the PSIC will undoubtedly will be more credible and effective than the policy-based PSIO.

The legislation creating the PSIC—the *Public Servants Disclosure Protection Act* (PSDPA)—received Royal Assent in November 2005. In reporting on that milestone in my 2004–2005 Annual Report, I commented on some of the provisions of that legislation. While it was enacted with all-party support in both Houses of Parliament, no date was set for the PSDPA to come into force. Shortly afterwards, before it came into force, an election was called.

In April 2006, the new government introduced Bill C-2, the *Federal Accountability Act* (FAA). It proposed a significant number of amendments to many federal statutes, including the PSDPA. After extensive hearings before the House of Commons Legislative Committee on Bill C-2, and debate in the House of Commons, the amended FAA was referred to the Senate before the 2006 summer recess. As this Annual Report was being completed (September 2006), the FAA was the subject of hearings before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. In my view the amended *Federal Accountability Act* passed in the House of Commons would, for the most part, make an already strong PSDPA even more effective.

## **2.2 PSIO CONTRIBUTIONS TO ESTABLISHING THE ROLE AND OFFICE OF THE PUBLIC SECTOR INTEGRITY COMMISSIONER—LEGISLATIVE PROPOSALS AND TRANSITION PLANNING**

Additional PSIO activities during the year in review, as well as in subsequent months, took two distinct forms. The first of these was the development of legislative analyses and provisions regarding amendments to the PSDPA proposed in the *Federal Accountability Act*. Those amendments and proposals were made in testimony before the House of Commons Legislative Committee on Bill C-2. The May 2006 written submission is available on the PSIO website at [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)

The general point of the analyses and proposals to the Legislative Committee was straightforward—most of the proposed FAA amendments would improve the PSDPA and the effectiveness of the PSIC. It was, for the most part, worthy of passage. Nevertheless, my submission did propose a number of amendments. The submission was well received, and a number of proposals contained in the submission led to questions and discussion by committee members. However, those proposed amendments were not adopted by the Legislative Committee or subsequently by the House of Commons. I refer to several of these proposed amendments in Section 2.4.

In September 2006, while this Annual Report was being completed, I was invited to testify before the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, the committee considering the FAA. The opening statement is also available on the PSIO website.

The second form of activity undertaken by the PSIO in regard to the establishment of the Office of the PSIC was that of transition planning. That important mandate flowed from the PSDPA itself in that members of the PSIO are to form the nucleus of the Office of the PSIC. It was also acknowledged by other government branches with whom we are collaborating in transition planning. While some of this planning began during the year under review, it has expanded and intensified considerably in recent months.

The reason for this is the realistic hope that the amended FAA will be passed by Parliament in the fall of 2006. It would then receive Royal Assent, followed by a coming into force date. Hopefully, that will be in late 2006 or early 2007. Once that effective date is established, the activities to establish the Office of the PSIC will intensify to ensure a smooth and effective transition from the PSIO to PSIC.

Transition planning has involved and continues to involve all the members of the PSIO in one capacity or another. Some reorganization within the PSIO was required to ensure that each area of future PSIC activity has a transitional head and section focused on preparing for those activities. Planning has had to take into account a number of new realities. Among those is the fact that the staff of the Office of the PSIC will be larger than that of the PSIO. This is because the Commissioner's wider mandate covers almost the entire federal public sector.



Another set of realities involves the far more robust and complex mechanisms, powers, protections and responsibilities assigned by legislation to the PSIC. They will include, for example, new investigative powers, new and extensive reporting to Parliament, the provision of legal advice to prospective disclosers, a conciliation role for complaints of reprisal, and interaction with the new Public Servants Disclosure Protection Tribunal (in cases not resolved by the Commissioner, the tribunal will make the final rulings).

As a result, transition planning has focused on increased requirements associated with the new legislated regime. These include defining and writing job descriptions, departmental organization and reporting arrangements, establishing more refined case management and investigational procedures, developing a legal services branch, arranging for appropriate office space, and identifying budget requirements and preparing related submissions.

To their credit, PSIO staff members have pursued these demanding tasks, and continue to do so, without restricting or adversely affecting their primary responsibilities to investigate and report on disclosures of wrongdoing.

## **2.3 REASONS FOR HIGH EXPECTATIONS OF THE PUBLIC SECTOR INTEGRITY COMMISSIONER AND THE NEW LEGISLATED DISCLOSURE OF WRONGDOING REGIME**

There are many excellent reasons for those in the public sector and members of the public to have confidence in, and high expectations of, the new legislated disclosure regime and its Commissioner.

The Commissioner will be an independent agent of Parliament, equipped with significant investigative tools such as the ability to require departments and individuals to produce requested evidentiary documents and testimony. The law provides that the Commissioner's findings and recommendations be acted upon by the relevant government departments and institutions. These findings and recommendations, as well as any action taken as a result, will be reported to Parliament.

The amendments to the PSDPA include significant legal protections and sanctions against reprisal. For example, it will become a criminal offence to take reprisal against good faith whistleblowers or witnesses in an investigation. When established, the Public Servants Disclosure Protection Tribunal, composed of Federal Court and provincial superior court judges, will rule on complaints of reprisal that the Commissioner—after an investigation and unsuccessful attempts at conciliation between the parties—is unable to resolve.

Members of the public who are not public servants will also be allowed to make disclosures of wrongdoing to the Commissioner. In addition, almost everyone in the federal public sector—including those in separate agencies and Crown Corporations—will have access to the Commissioner. These are all very positive features. I and many others have long advocated for most of them. Along with some other positive features, they justify confidence and high expectations.

Experience has demonstrated that pursuing civil litigation in the courts to obtain findings about alleged wrongdoing in the public sector, and to provide appropriate sanctions, remedies and compensation, may be too onerous for the plaintiff. Rather than providing the plaintiff with a meaningful right, court action may actually impose an unfair burden. In practice, especially given what is at stake, resorting to the civil courts to address public sector wrongdoing appears to impose too heavy a burden on individual public servants and too light a burden on the state.

Since the wrongdoing envisaged by disclosure regimes, and certainly by the one proposed, is primarily about activities against the public interest (rather than against private interests), it would be wrong to expect the individual discloser, rather than the state, to incur the significant costs and time involved in bringing these matters to the courts. Furthermore, courts do not investigate: they are limited by the evidence brought before them.

In effect, the new legislated disclosure regime and its Commissioner will take on that burden rather than the disclosing public servant. While that was already the case with the PSIO, it is even more so with the PSIC. Unlike the courts, the Commissioner will be able to undertake comprehensive, independent and objective investigations and findings. In the final analysis, because the PSIC is an independent agent reporting to Parliament, the ultimate responsibility for resolving good faith and credible disclosures of wrongdoing and complaints of reprisal in the public sector will rest where it should—squarely on the shoulders of the government, and ultimately, on those of Parliament.

To those public servants who wonder if the new legislated disclosure of wrongdoing regime will be effective and protective, while reducing the risk of reprisal to a minimum, I do not hesitate to respond in the affirmative.

I would urge those contemplating making a good faith allegation of wrongdoing to consider the many positive features of the new process. First, the public servant decides whether to make a disclosure to the departmental senior officer or to the Commissioner. If he or she chooses the latter, the Commissioner will determine whether the disclosure meets the criteria for investigation. If the Commissioner decides there is to be no investigation, the public servant will receive a written explanation of the Commissioner's decision.

Even before a disclosure of wrongdoing is made, the Commissioner may make an independent lawyer available to the discloser or witness, thereby providing them with greater understanding of the legislation and their rights.

Except in exceptional circumstances, for example, where the rules of natural justice require that the alleged wrongdoer be advised of the discloser's identity to mount a defence, the Commissioner will fully protect the identity of public servants from an access to information request.

Except for Cabinet confidences and documents protected by solicitor-client privilege, the Commissioner will have the power to obtain needed information and evidence from departments and agencies.

While the Commissioner will have recommending powers, he or she must make a report to Parliament when a disclosure of wrongdoing is well-founded. The report to Parliament will include the institution's response as to how it intends to deal with the Commissioner's finding and recommendations. This last stage in the process clearly demonstrates how seriously Parliament considers the matter of wrongdoing in the public sector and the need to address it effectively.

Public servants who believe they are victims of reprisal as a result of making good faith disclosures of wrongdoing have every reason to have confidence in the process. They will be entitled to bring a complaint of reprisal to the Commissioner, who will then provide a written response within 15 days as to whether an investigation will take place. The Commissioner may refuse to investigate only on the following grounds: the complaint may be better dealt with in another venue, it is beyond the jurisdiction of the Commissioner, or it was not made in good faith.

If the Commissioner does decide to deal with the complaint, any disciplinary measure taken against a public servant, allegedly in reprisal for disclosing the wrongdoing, would normally be suspended during the process. Also, no new disciplinary action may be taken during that period.

After the Commissioner decides to deal with a complaint, it will be assigned to an investigator. The Commissioner may, at any point, choose to refer the complaint to a conciliator. If it is referred to a conciliator, and a settlement is reached, the Commissioner will determine whether the agreement is just in terms of the remedies provided to the complainant, and in the disciplinary sanctions imposed on the person responsible for the reprisal. If the Commissioner rejects the agreement, and is unable to resolve the complaint, he or she may refer the complaint to the Public Servants Disclosure Protection Tribunal. After hearing the matter, the Tribunal will make a final order which can include compensation for moral suffering. It will also determine whether disciplinary sanctions are appropriate.

## **2.4 REMAINING REALITIES AND CHALLENGES**

A number of sobering realities continue to be at play in this area of activity. Some arise from the human condition; others are specific to evidentiary and similar requirements in any credible investigation. Still others result from limitations in the new legislation and disclosure regime.

It will always require courage and commitment to make good faith and credible allegations of wrongdoing concerning one's colleagues or superiors. This is especially true when the alleged wrongdoing is against the public interest rather than the actual discloser. If potential disclosers cannot envisage a personal benefit by way of remedial action if wrongdoing is found, the real or perceived risks of whistleblowing are more likely to dissuade them from stepping forward.

Reporting wrongdoing against the public interest requires a conviction that those in the public sector should be honest and that the public sector should be transparent and accountable in its activities. Luckily, many public servants share that conviction, as well as the requisite courage to speak up when all else fails. However, we should not have unreasonable expectations as to their number. No doubt, through training and by setting positive examples in the areas of leadership, personal responsibility, motivation and a sense of duty and loyalty to the public, it would be possible to increase that number. A protective and effective disclosure of wrongdoing regime is also clearly essential and influential. Nevertheless, for many, averseness to risk will always be the prevailing and decisive reason to remain silent in the face of wrongdoing.

Any credible investigation regime subject to legislated rules that clearly determine procedures, rights and duties may find that those requirements will impose a degree of reality when it comes to expectations. Consider evidentiary requirements. It is sometimes difficult for those who make good faith allegations to distinguish between claims and probative evidence, between real evidence and hearsay, or between suspicion and fact. While the discloser's claims may be correct, without sufficient evidence it would be a violation of the rights of the alleged wrongdoer to find wrongdoing. In some cases, no supporting evidence at all will be uncovered, or, despite a comprehensive and independent investigation, the evidence will be insufficient to make a fair and conclusive finding of wrongdoing.

Another reality is applicable to a legislated regime. At different points in the process, one or more parties will have the right to challenge a decision or procedure. For example, the Commissioner will be entitled to decide which cases he or she will take on and investigate. Nevertheless, if a discloser is told that his or her case was refused because it was not sufficiently credible or serious, he or she may decide to challenge that decision. As the investigation progresses, many matters could be challenged, including the way documentary evidence was evaluated and shared, what witnesses were or were not called, whether the investigation was fair to both sides, and so forth. As to the findings, they, too, could be reviewable.



While the more flexible investigative approach of the PSIO had some advantages in this area, its investigations were also subject to challenge. Some, in fact, were challenged. In the long run, for reasons of reliability and fairness, it is preferable to rigorously respect due process despite the possibility of appeals and consequent delays. This would be achieved through the new legislation and regime.

A number of challenges arise from some remaining limitations in the legislation and the disclosure regime it envisages. In my view, while they do not constitute major flaws in the legislation or the regime, they do, in some respects, weaken them. If not addressed and rectified before the legislation comes into effect, I would strongly recommend that these matters be re-examined at the established five-year mark for the re-evaluation and possible revision of the PSDPA.

One such challenge concerns the access of members of the public to reprisal protection. The *Federal Accountability Act* contains a significant and important initiative in that members of the public who are not public servants are entitled to make disclosures to the Commissioner about wrongdoing by public servants. I have long recommended this initiative. In some instances, only a member of the public who has had dealings with a particular department and public servant may be in a position to know about any wrongdoing. However, unlike public servants, members of the public will not have access to the protection from reprisal mechanisms. The Commissioner will not be able to investigate complaints that they experienced reprisal as a result of their disclosures. Nor will members of the public have access to the Tribunal.

Although there will be a new criminal offence and sanctions for taking reprisal against private sector contractors and grant recipients, it is unlikely that the police, given the difficulties of proof and their limited resources, will be inclined to investigate and seek charges under this offence. Also, since it is a criminal offence, the standard of proof is very high and difficult to meet. In the end, while those in the private sector are being invited to come forward with their disclosures, they are being asked to take real or perceived risks when they do so. Clearly, when it comes to protection from reprisal, they are being treated unfairly compared to public servants.

Yet another challenge arising from a limitation in the legislation has to do with confidentiality and access to information. It is not easy to strike the right balance between ensuring confidentiality on the one hand and access to information on the other. To ensure that the disclosure regime is credible, and has the confidence of public servants, it is essential that the identities of persons making disclosures and witnesses be protected from disclosure during and after the investigation. That protection is ensured by the legislation. However, in my view, the amended FAA goes too far. It now states that any information generated in the course of an investigation must remain inaccessible to access to information requests.

Such an absolute exemption surely constitutes an undue restriction on the right of the public to be informed about wrongdoing in the public sector and the duty to be transparent. A more balanced proposal, one I made to the House of Commons Legislative Committee, is to protect against disclosure any information gathered during an investigation only while the investigation is under way. Once the investigation is completed, the provisions of the *Access to Information Act* should apply.

Another limitation in the legislation and disclosure regime prohibits the Commissioner from extending an investigation of alleged wrongdoing by a public servant beyond the public sector. In some instances, there may be credible evidence that an organization or individual outside the federal public sector could contribute to an investigation regarding alleged wrongdoing by a public servant. He or she may even be partially responsible. Prohibiting the Commissioner's investigation from going beyond the public sector could result in an inconclusive investigation. To make a finding about the public servant's responsibility in such circumstances could be grossly unfair since others beyond the public sector may share some or most of the responsibility. Only an investigative regime permitted to follow the evidence wherever it leads merits full confidence and high expectations.



## 2.5 MY THANKS TO PSIO STAFF MEMBERS

Whatever good things have been done and accomplished during the year under review, and since the establishment of the Public Service Integrity Office five years ago, all are due mainly to the professional skills, dedication and teamwork of each of the staff members.

In this last section of the Annual Report, I want to publicly express my sincere thanks and praise for what they have contributed, individually and collectively, to every area and stage of our administrative, investigative, legal and legislative activities. They have been consistently thorough, patient, fair and respectable in their interactions with all parties involved in cases, as well as creative and constructive in the solutions proposed. Grateful letters in my files clearly testify to their exceptional work.

As the appreciative beneficiary of their thoroughness and expert advice, I was confident that my decisions about the disposition of cases and related matters were always as informed as possible.

When I was appointed to this position in 2001, some suggested that I hire from outside the public service. I decided not to accept that advice. It is a decision I have never regretted. Except for me, all the directing, administrative, investigative and legal members of the PSIO are public servants. In ability, hard work and sense of responsibility, they easily match or surpass those of anyone I have worked with in the university or private sector.

To choose to join the PSIO, especially in the earliest stages when it was unclear how it would evolve, required both a sense of adventure and a commitment to the importance of an extra-departmental and functionally independent disclosure of wrongdoing regime in the public service.

It has been my philosophy from the start that despite, or because of, the onerous and stressful responsibilities that come with being a member of the PSIO, our work environment should, as much as possible, be a happy and trusting one. In my view, that has been very much the case. And for that, every staff member deserves credit, both those who have been with me from the start and those who have signed on more recently. That kind of working environment does not just happen—it requires determination and collaboration by everyone.

When the *Public Servants Disclosure Protection Act* comes into force and the new Public Sector Integrity Commissioner is approved by Parliament and appointed, he or she will be fortunate indeed to inherit these good people—all colleagues and all my friends—as the nucleus of that parliamentary agency. I shall miss them all.

# APPENDICES



# APPENDIX A

## RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER\*



The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

**Disclosure**—is defined as information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.

**Wrongdoing**—is defined as an act or omission concerning:

- a violation of any law or regulation; or
- a breach of the *Values and Ethics Code for the Public Service*; or
- misuse of public funds or assets; or
- gross mismanagement; or
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

More specifically, the **responsibilities** of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;

---

\* *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace.*

5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;
9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.



# APPENDIX B

2005-2006 EXPENDITURES



## DESCRIPTION

### Personnel

Number of employees	9
Personnel Costs	(\$000)
Salaries	934
Employee benefits	187
<b>Sub-total</b>	<b>1 121</b>

### Other operating expenditures

Travel*	40
Communications	37
Printing	23
Training	10
Computer services	46
Other professional/specialized services	24
Materials/supplies	43
Other	22
Levy for administrative services provided by central agencies	54
<b>Sub-total</b>	<b>299</b>
<b>Total</b>	<b>1 420</b>

Source: TBS, Financial Report System

\* In accordance with the policy on the proactive disclosure of travel and hospitality expenses for selected government officials, the PSIO details are available on the PSIO website at [www.pso-bifp.gc.ca](http://www.pso-bifp.gc.ca).

# ANNEXE B

DÉPENSES 2005-2006



## DESCRIPTION

Personnel	
Nombre d'employés	9
Coûts relatifs au personnel (\$000)	934
Salaires	187
Avantages sociaux	1 121
<b>Sous total</b>	<b>1 121</b>
Autres dépenses de fonctionnement	
Voyages	40
Communications	37
Impression	23
Formation	10
Services informatiques	46
Autres services professionnels / spécialisés	24
Fournitures / approvisionnements	43
Autres	22
Prélèvement pour les services administratifs fournis par les agences centrales	54
<b>Sous total</b>	<b>299</b>
<b>Total</b>	<b>1 420</b>

Source : SCT, Système de rapports financiers

\* Conformément à la politique concernant la communication proactive des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement. Vous trouverez les renseignements concernant le BIFP sur notre site Web au [www.psiso-bifp.gc.ca](http://www.psiso-bifp.gc.ca)

5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

# ANNEXE A

RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ  
DE LA FONCTION PUBLIQUE\*



L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

**Divulgaration** – est définie comme une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelqu'un a commis ou a l'intention de commettre.

**Les actes fautifs** – sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Plus spécifiquement, il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;

\* *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail.*





ANNEXES



## 2.5 MERCI AUX MEMBRES DU PERSONNEL DU BIFP

Quelles que soient les bonnes choses qui ont été réalisées pendant l'exercice visé, et depuis l'établissement du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, il y a cinq ans, elles sont toutes principalement attribuables aux compétences professionnelles, au dévouement et au travail d'équipe de chacun des membres du personnel.

Dans cette dernière partie du rapport annuel, je désire exprimer publiquement mes sincères remerciements et louer à tous et chacun pour leur contributions individuelles et collectives, dans chaque domaine et à chaque étape de nos travaux d'enquête et de nos activités administratives, législatives et juridiques. Ces individus se sont constamment montrés compréhensifs, patients, justes et respectables dans leurs interactions avec toutes les parties impliquées, de même que créatifs et constructifs dans les solutions proposées. Des lettres de gratitude contenues dans mes dossiers témoignent clairement de leur travail exceptionnel.

J'ai bénéficié avec satisfaction de leur compréhension et de leur expertise. J'étais persuadé que mes décisions sur le règlement des cas étudiés par le BIFP et des questions connexes étaient toujours aussi éclairées que possible.

Lorsque j'ai été nommé à ce poste en 2001, certains m'ont suggéré d'embaucher à l'extérieur de la fonction publique. J'ai décidé de ne pas suivre ce conseil. C'est une décision que je n'ai jamais regrettée. Sauf en ce qui a trait à ma propre nomination qui relève du gouverneur en conseil, tous les membres du personnel qui exercent des fonctions au niveau de la direction, de l'administration, des enquêtes et des services juridiques au sein du BIFP sont des fonctionnaires. Sur les plans de la compétence, du travail ardu et du sens de responsabilité, ils s'apparentent ou surpassent facilement les personnes avec qui j'ai travaillé dans le secteur universitaire ou privé.

Choisir de se joindre au BIFP comme ils et elles l'ont fait, particulièrement dans les premières étapes alors que son évolution était indéfinie, exigeait un sens d'aventure et un engagement envers l'importance d'instaurer au sein de la fonction publique un régime de divulgation d'actes fautifs indépendant, fonctionnant en grande partie à l'extérieur de chaque ministère.

Mon approche depuis le début a toujours été qu'en dépit ou en raison des responsabilités astreignantes et stressantes qui incombent aux membres du BIFP, notre environnement de travail devrait être dans la mesure du possible un endroit où les gens se sentent bien et en confiance. À mon avis, ce fut véritablement le cas. Et à cet égard, chaque membre du personnel est méritoire, autant ceux et celles qui ont été à mes côtés depuis le début et que les autres qui ont joint nos rangs plus récemment. Mais ce genre d'environnement de travail ne se crée pas d'un seul coup de baguette magique – il exige la détermination et la collaboration de tous et chacun.

Lorsque la LPPDAR entrera en vigueur et que le Commissaire à l'intégrité du secteur public sera approuvé par le Parlement et en fonction, cette personne aura le privilège, pour constituer le noyau de son Commissariat, d'hériter de ces gens de grand calibre – qui sont mes collègues et mes amis. Ils me manqueront sûrement beaucoup.

de protection contre les représailles. Le Commissaire ne sera pas en mesure de faire enquête sur des plaintes alléguant des représailles pour avoir fait une divulgation d'actes fautifs. Le grand public n'aura pas non plus accès au tribunal.

Même si les représailles exercées contre des entrepreneurs du secteur privé et des bénéficiaires de subventions seront dorénavant considérées comme des infractions criminelles avec sanctions, il est peu probable que les corps policiers, en raison des difficultés d'établissement de preuves et de leurs ressources limitées, seront intéressés à faire enquête et à poursuivre les contrevenants pour cette infraction. Par ailleurs, puisqu'il s'agit d'une infraction criminelle, la norme de preuve est très élevée et difficile à satisfaire. En fin de compte, même si les membres du secteur privé sont invités à faire des divulgations, on leur demande de prendre des risques réels ou perçus lorsqu'ils le font. De toute évidence, lorsqu'il s'agit de protection contre les représailles, ils sont traités injustement comparativement aux fonctionnaires.

Un autre obstacle découlant d'une restriction législative concerne la confidentialité et l'accès à l'information. Il n'est pas facile d'obtenir un juste équilibre entre l'assurance de la confidentialité et l'accès à l'information. Pour faire en sorte que le régime de divulgation soit crédible et qu'il conserve la confiance des fonctionnaires, il est essentiel que les identités des personnes qui font des divulgations et les témoins soient protégées contre toute représaille pendant et après l'enquête. Cette protection est assurée par la législation. Toutefois, à mon avis, la LFR modifiée va trop loin. Elle stipule maintenant que toute information obtenue au cours d'une enquête doit demeurer inaccessible aux demandes d'accès à l'information.

Une exemption aussi absolue constitue incontestablement une restriction indue sur le droit du public d'être informé de tout acte fautif commis au sein du secteur public et sur l'obligation d'être transparent. Une proposition mieux équilibrée, que j'ai présentée au Comité législatif de la Chambre des communes, est d'interdire la divulgation de l'information recueillie dans le cadre d'une enquête, uniquement lorsque celle-ci est en cours. Une fois l'enquête terminée, les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information devraient s'appliquer.

Une autre restriction stipulée dans la législation et dans le régime de divulgation interdit au Commissaire de poursuivre une enquête au sujet d'actes répréhensibles présumés commis par un fonctionnaire au-delà du secteur public. Dans certains cas, il se peut qu'un organisme ou un particulier à l'extérieur du secteur public fédéral puisse fournir des éléments de preuve crédible à une enquête concernant un acte fautif présumé commis par un fonctionnaire. Il se peut aussi qu'il en soit partiellement responsable. Le fait d'empêcher l'enquête du Commissaire de s'étendre au-delà du secteur public pourrait donner lieu à une enquête inconcluante. Les conclusions tirées au sujet de la responsabilité d'un fonctionnaire dans de telles circonstances pourraient s'avérer nettement exagérées puisque d'autres personnes à l'extérieur du secteur public peuvent partager une certaine ou majeure partie de la responsabilité. Seul un régime d'enquête permettant de suivre la preuve là où elle mène justifie une pleine confiance et des attentes élevées.



Pour faire une allégation d'acte fautif commis contre l'intérêt public il faut être convaincu que les fonctionnaires sont honnêtes et que le secteur public est tout à fait transparent et responsable des activités qui lui incombent. Heureusement, beaucoup de fonctionnaires partagent cette conviction, de même que le courage de parler lorsque toute autre initiative échoue. Toutefois, nous ne devons pas avoir d'attentes irréalistes quant à leur nombre. Il est probable, qu'au moyen d'une formation et d'exemples positifs sur les plans du leadership, de la responsabilité personnelle, de la motivation, du sens du devoir et de la loyauté, il soit possible d'augmenter ce nombre. Un régime protecteur et efficace de divulgation d'actes fautifs constitue nettement un élément essentiel et un point influent. Cependant, pour beaucoup de personnes, la réticence face au risque sera toujours la raison prédominante et décisive de demeurer silencieuses face aux actes fautifs.

Tout régime d'enquête crédible, surtout s'il est légiféré, est assujéti à des règles qui déterminent clairement les procédures, droits et obligations. Il comporte des exigences qui imposent un degré de réalisme sur le plan des attentes. Il faut tenir compte des éléments de preuve. Il est parfois difficile pour les personnes qui font des allégations en toute bonne foi, de faire une distinction entre une allégation et une preuve concluante, entre une preuve réelle et le oui-dire, ou entre le soupçon et le fait accompli. Même si l'allégation du divulgateur semble exacte, sans preuve suffisante, ce serait une violation des droits de l'auteur présumé de l'acte fautif que d'établir que celui-ci a eu lieu. Dans certains cas, aucune preuve a l'appui ne sera découverte, ou, malgré la tenue d'une enquête exhaustive et indépendante, la preuve sera insuffisante pour en arriver à une conclusion d'acte fautif sans équivoque.

Une autre réalité peut s'appliquer à un régime légiféré, à différentes étapes du processus, une ou plusieurs parties auront le droit de contester une décision ou une procédure. Par exemple, le Commissaire pourra décider des cas qu'il veut traiter ou sur lesquels il veut faire enquête. Néanmoins, si un divulgateur est avisé du fait que son cas est refusé pour des motifs de crédibilité insuffisante, il peut décider de contester cette décision. À mesure que l'enquête progresse, beaucoup de points pourraient être contestés, notamment la manière dont la preuve documentaire a été évaluée et partagée, quels étaient les témoins qui ont été convoqués, ou pas, si l'enquête a été équitable pour les deux parties, et ainsi de suite. Quant aux conclusions, elles pourraient aussi faire l'objet d'une contestation.

Même si la méthode d'enquête plus souple du BIFP comportait certains avantages dans ce domaine, ses enquêtes pouvaient aussi être contestées. En fait, certaines l'ont été. À long terme, pour des raisons de fiabilité et d'équité, il est préférable de respecter rigoureusement la procédure établie, malgré la possibilité d'aller en appel et des délais qui en résultent. Cet aspect serait pris en compte dans le cadre de la nouvelle législation et du nouveau régime de divulgation.

Certains obstacles découlent de quelques restrictions qui restent dans la législation et dans le régime de divulgation prévu. À mon point de vue, bien qu'elles ne constituent pas des faiblesses importantes dans la législation ou dans le régime, elles contribuent, à certains égards, à les affaiblir. Si elles ne sont pas traitées et rectifiées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, je recommanderais fortement que ces questions soient réexaminées à l'intérieur du délai de cinq ans prévu pour la révision possible de la LPFDAR.

L'une de ces restrictions concerne l'accès du grand public à une protection contre les représailles. La LFR contient une initiative importante et significative, du fait que les membres du public qui ne sont pas des fonctionnaires ont le droit de faire des divulgations au Commissaire au sujet d'actes fautifs commis par des fonctionnaires. J'ai longtemps prôné cette initiative. Dans certains cas, une personne de l'extérieur du secteur public ayant eu à traiter avec un ministre ou un fonctionnaire peut être la seule source de renseignements disponible à propos d'un acte répréhensible. Toutefois, contrairement aux fonctionnaires, les membres du grand public n'auront pas accès aux mécanismes

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, lorsque les règles de justice naturelle exigent que le présumé auteur du préjudice soit informé de l'identité du divulgateur pour qu'il soit en mesure de se défendre, le Commissaire protégera pleinement l'identité des fonctionnaires s'il y avait une demande d'accès à l'information.

Sauf en ce qui concerne les renseignements confidentiels du Conseil privé de la reine pour le Canada et les documents protégés par secret professionnel liant l'avocat et son client, le Commissaire aura le pouvoir d'obtenir l'information et les preuves nécessaires auprès des ministères et organismes. Bien que le Commissaire soit investi de pouvoirs de recommandation, il doit en outre faire rapport au Parlement lorsqu'une divulgation d'acte fautif est bien fondée. Le rapport au Parlement comprendra la réponse de l'institution sur la manière dont elle prévoit traiter les conclusions et les recommandations du Commissaire. Cette dernière étape du processus démontre clairement l'importance que porte le Parlement à la question de l'acte fautif dans le secteur public et au besoin de s'y pencher de manière efficace.

Les fonctionnaires qui croient être victimes de représailles pour avoir fait des divulgations d'actes fautifs de bonne foi ont toutes les raisons d'avoir confiance dans le processus. Ils auront le droit de porter une plainte de représaille à l'attention du Commissaire, qui répondra par écrit dans les 15 jours, s'il convient ou non de faire enquête. Le Commissaire peut refuser de faire enquête uniquement pour les motifs suivants : il vaudrait mieux que la plainte soit traitée ailleurs, elle est hors du ressort du Commissaire, ou elle n'a pas été faite de bonne foi.

Si le Commissaire décide de traiter la plainte, toute mesure disciplinaire prise à l'endroit d'un fonctionnaire, supposément en représaille pour avoir divulgué un acte fautif, serait normalement suspendue pendant le processus. En outre, aucune mesure disciplinaire ne peut être prise pendant cette période.

Dès que le Commissaire décide de traiter une plainte, celle-ci est assignée à un enquêteur. Peu importe où il est rendu dans le processus, le Commissaire peut choisir de référer la plainte à un conciliateur. Le cas échéant, si une entente est conclue, le Commissaire déterminera si l'entente est équitable à la lumière des réparations accordées au plaignant, et des sanctions disciplinaires imposées à la personne qui a exercé les représailles. Si le Commissaire rejette l'entente, et qu'il est incapable de régler la plainte, il peut référer celle-ci au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Après l'audition, le Tribunal peut émettre une ordonnance définitive, y compris dédommagement pour souffrance morale. Il déterminera aussi si les sanctions disciplinaires sont appropriées.

## 2.4 RÉALITÉS ET DIFFICULTÉS NON RÉGLÉES

Un certain nombre de réalités moins reluisantes continueront de se manifester dans ce secteur de preuve et exigences similaires que l'on retrouve dans toute enquête crédible, ou encore, résultent des restrictions stipulées dans la nouvelle législation et dans le nouveau régime de divulgation.

Il faudra toujours faire preuve de courage et d'engagement pour présenter de bonne foi des allégations crédibles qui concernent un collègue ou un supérieur. Et c'est particulièrement vrai lorsque l'acte fautif touche l'intérêt public plutôt que le divulgateur même. Si les divulgateurs potentiels ne peuvent prévoir un avantage personnel par voie de mesures correctives s'il y a preuve d'acte fautif, les risques réels ou perçus associés à la divulgation d'acte fautif sont plus susceptibles de les décourager.

les témoins impliqués dans l'enquête, constitueront une infraction criminelle. Une fois établi, le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulguateurs d'actes répréhensibles, composé de juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province, statuera sur les plaintes liées aux représailles que le Commissaire – à la suite d'une enquête et de tentatives infructueuses de conciliation entre les parties – a été incapable de régler.

Outre les fonctionnaires, le grand public aura aussi le droit de signaler des actes fautifs au Commissaire. De plus, presque tous les employés du secteur public fédéral – y compris les personnes oeuvrant au sein d'organismes distincts et de sociétés de la Couronne – auront accès au Commissaire.

Ces aspects sont tous très positifs. Moi-même ainsi que beaucoup d'autres, avons depuis longtemps prôné la mise en place de la plupart de ces mesures, qui, jointes à d'autres aspects positifs, justifient la confiance et les attentes élevées.

L'expérience a démontré qu'une poursuite en justice au civil en vue d'obtenir des conclusions au sujet d'une allégation d'acte fautif au sein du secteur public, et d'établir les sanctions et les mesures de réparation qui s'imposent, peut s'avérer trop onéreuse pour le demandeur. Au lieu de procurer un droit formel au demandeur, une poursuite en justice est susceptible d'imposer un fardeau injustifié. À toute fin pratique, particulièrement en raison du litige en cause, le recours au civil pour juger un acte fautif commis au sein du secteur public semble représenter un fardeau trop lourd pour le fonctionnaire à titre d'individu et trop léger pour l'état.

Puisque l'acte répréhensible envisagé par les régimes de divulgation, et certainement par celui qui nous est proposé, concerne principalement des activités à l'encontre de l'intérêt public (plutôt que contre les intérêts privés), on aurait tort de s'attendre à ce que le divulgateur lui-même, plutôt que l'état, assume les coûts considérables et le temps qu'exige une poursuite devant les tribunaux pour régler ces questions. En outre, les tribunaux ne font pas enquête : ils sont limités par la preuve qui leur est présentée.

En effet, le nouveau régime de divulgation qui sera légiféré et son Commissaire assumeront cette tâche plutôt que le fonctionnaire dénonciateur. Même s'il en était ainsi avec l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, ce l'est encore plus avec le CISP. À la différence des tribunaux, le Commissaire sera habilité à mener des enquêtes exhaustives et indépendantes, et à tirer des conclusions objectives. Dans l'analyse finale, en raison du fait que le CISP est un agent indépendant qui fait rapport au Parlement, la responsabilité ultime de régler les allégations d'actes fautifs crédibles faites de bonne foi, et les plaintes de représailles dans le secteur public reposera où il se doit – carrément sur les épaules du gouvernement, et en bout de ligne, sur celles du Parlement.

En ce qui concerne les fonctionnaires qui s'interrogent à savoir si le nouveau régime de divulgation d'actes fautifs sera efficace et protecteur, tout en réduisant le risque de représailles au minimum, je n'hésite pas à leur répondre dans l'affirmative.

J'invite donc ceux qui envisagent faire de bonne foi une allégation d'acte fautif à prendre en considération les nombreuses caractéristiques positives du nouveau processus. En premier lieu, le fonctionnaire décide s'il désire faire une divulgation à l'agent du ministère désigné à cette fin ou au Commissaire. S'il choisit ce dernier, le Commissaire déterminera si la divulgation répond aux critères établis pour l'ouverture d'une enquête. Si le Commissaire décide qu'il n'y aura pas d'enquête, le fonctionnaire recevra une explication écrite de la décision du Commissaire.

Avant même qu'une allégation d'acte fautif soit faite, le Commissaire peut mettre à la disposition du divulgateur ou du témoin, un conseiller juridique indépendant qui l'informerait d'avantage de la législation et de ses droits.



La raison de cette initiative repose sur l'attente assez réaliste à l'effet que la LFR modifiée soit adoptée par le Parlement à l'automne 2006. Elle recevrait alors la sanction royale, suivie de l'établissement d'une date d'entrée en vigueur. Nous espérons que ce sera à la fin de 2006 ou au début de 2007. Cette date une fois établie, les activités visant à mettre en place le Commissariat s'intensifieront en vue d'assurer une transition sans heurt et efficace des fonctions de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique à celles du Commissaire à l'intégrité du secteur public.

La planification de la transition a touché et continué à toucher tous les membres du BIFF à divers titres. Une réorganisation au sein du BIFF s'imposait afin de garantir que chaque secteur d'activités futures du Commissariat dispose d'une direction transitoire et d'une section axée sur la préparation de ces activités. La planification a exigé la prise en compte d'un certain nombre de nouvelles réalités, dont le fait que le personnel du Commissariat comptera plus d'employés que celui de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, la raison étant que le mandat plus vaste du Commissaire couvre presque tout le secteur public fédéral.

Un autre ensemble de réalités comprend la mise en place de mécanismes, de pouvoirs, de protections et de responsabilités solides et complexes assignés par voie législative au CISP. Ces éléments comprendront, par exemple, de nouveaux pouvoirs d'enquête, de nouvelles et vastes méthodes de faire rapport au Parlement, la prestation de conseils juridiques aux dénonciateurs potentiels, une fonction de conciliation destinée aux plaintes de représailles, et une interaction avec le nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes réprouvés (dans les cas non régis par le Commissaire, le tribunal prendra les décisions finales).

La planification de la transition a donc été axée sur l'accroissement des exigences associées au nouveau régime légiféré, notamment la définition et la rédaction des descriptions d'emploi, la définition de l'organisation et de la structure hiérarchique du Commissariat, l'établissement d'un système de gestion des cas et des procédures d'enquête plus raffinées, la mise en place d'une division de services juridiques, l'aménagement d'un espace de bureau approprié, la détermination des exigences budgétaires et la préparation des soumissions connexes pour fins d'approbation.

Tout à leur crédit, les membres du BIFF ont continué à assumer ces tâches exigeantes, sans pour autant restreindre ou compromettre leurs principales responsabilités de faire enquête et rapport sur les divulgations d'actes fautifs.

## 2.3 LES RAISONS À L'APPUI D'ATTENTES ÉLEVÉES FACE AU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC ET AU NOUVEAU RÉGIME LÉGIFÉRÉ DE DIVULGATION D'ACTES FAUTIFS

Il y a beaucoup de bonnes raisons susceptibles d'amener les fonctionnaires et les membres du secteur public à faire confiance au nouveau régime légiféré de divulgation et d'avoir des attentes élevées à l'égard du nouveau Commissaire.

Le Commissaire sera un agent indépendant qui fera rapport au Parlement, investi d'importants pouvoirs d'enquête comme la capacité d'exiger des ministères et des particuliers de produire les éléments de preuve et les témoignages requis. La loi stipule que les conclusions et recommandations du Commissaire soient mises à exécution par les organismes et ministères gouvernementaux compétents. Les conclusions et les recommandations, ainsi que toute prise de mesures qui en résultent, seront signalées au Parlement.

Les modifications à la LPFDAR comprennent d'importantes protections juridiques et sanctions pour représailles. Par exemple, les représailles exercées contre les divulgateurs d'actes fautifs et



faire état de cet événement dans mon rapport annuel 2004-2005, j'ai formulé des commentaires sur certaines des dispositions contenues dans cette loi. Bien qu'elle ait été adoptée avec le soutien de tous les partis composant les deux Chambres du Parlement, aucune date n'avait été établie pour l'application de la LPFDDAR. Avant son entrée en vigueur, une élection a été déclenchée. En avril 2006, le nouveau gouvernement a présenté le projet de loi C-2, la *Loi fédérale sur l'impugnabilité* (LFI). Il a proposé d'apporter un nombre important de modifications à plusieurs lois fédérales, notamment la LPFDDAR. À la suite de nombreuses audiences devant le Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-2, suivies d'un débat à la Chambre des communes, la LFI modifiée a été adoptée et renvoyée au Sénat avant le congé d'été 2006. Le projet de loi, dans sa version en français, porte désormais le titre de *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Au moment de la mise au point du présent rapport annuel (en septembre 2006), la LFR a fait l'objet d'audiences devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. À mon avis, la LFR modifiée et adoptée par la Chambre des communes irait, en grande partie, renforcer l'efficacité de la LPFDDAR.

## 2.2 CONTRIBUTIONS DU BIFP À L'ÉTABLISSEMENT DU RÔLE DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC ET DE SON COMMISSARIAT – PROPOSITIONS LÉGISLATIVES ET PLANIFICATION DE LA TRANSITION

Les activités additionnelles du BIFP au cours de l'exercice visé et dans les mois subséquents ont pris deux formes distinctes. La première étant l'élaboration d'analyses législatives et l'établissement de dispositions concernant les modifications à la LPFDDAR proposées dans la LFR. Ces modifications et propositions ont été déposées devant le Comité législatif de la Chambre des communes étudiant le projet de loi C-2. La proposition rédigée en mai 2006 est disponible sur le site Web du BIFP à [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca).

Le point général des analyses et des propositions déposées devant le Comité législatif était explicite – la plupart des modifications proposées dans la LFR auraient pour effet d'améliorer la LPFDDAR et l'efficacité du CISP. Leur adoption était en grande partie justifiée. Cependant, ma proposition englobait un certain nombre de modifications. Elle a été bien accueillie, mais certains des éléments y étant contenus ont donné lieu à des questions et des débats de la part des membres du comité. Toutefois, la plupart des modifications proposées n'ont pas été adoptées par le comité législatif ou par la suite par la Chambre des communes. Je fais référence à bon nombre d'entre elles dans la section 2.4 ci-dessous.

En septembre 2006, alors que le présent rapport annuel était sur le point d'être terminé, j'ai été invité à témoigner devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le comité chargé d'étudier la LFR. Mon allocution devant le comité sénatorial est aussi disponible sur le site Web du BIFP.

La deuxième forme d'activité entreprise par le BIFP en regard de l'établissement du Commissariat à l'intégrité du secteur public était la planification de la transition. Cet important mandat découlait de la LPFDDAR même, du fait que les membres du BIFP formeront le noyau du Commissariat. Ce genre de travail a aussi été reconnu par d'autres instances gouvernementales avec lesquelles nous collaborons à la planification de la transition. Bien qu'une partie de cette planification ait débuté au cours de l'exercice visé, elle a pris de l'essor et s'est considérablement intensifiée dans les derniers mois.

# PARTIE DEUX



Dans la partie deux du présent rapport annuel, je vous présente quelques réflexions sur mes cinq années de service comme agent de l'intégrité de la fonction publique. Je partage également quelques idées sur la création imminente d'un poste d'agent indépendant qui fera rapport au Parlement, le Commissaire à l'intégrité du secteur public, et sur l'instauration d'un régime légifère de divulgation d'actes fautifs. En dernier lieu, à l'approche de la fin de mon mandat qui a déjà été prolongé à deux reprises, il me semble opportun de remercier mes collègues au Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) d'avoir partagé les cinq meilleures années de ma vie professionnelle.

## 2.1 L'ÉVOLUTION ET LA MISE EN PLACE D'UNE LÉGISLATION ÉTABLISSANT LE RÔLE DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC

Au cours de l'exercice visé, la principale responsabilité du BIFP était de faire enquête sur les allégations crédibles d'actes fautifs portées à son attention en toute bonne foi, et de les régler tout en protégeant les divulgateurs et les témoins contre les représailles. Ces activités sont décrites dans la première partie du rapport annuel.

Pendant la même période et dans les mois qui s'ensuivirent, le BIFP a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'évolution et à la réalisation d'une législation prévoyant la création d'un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP). Le nouveau Commissaire fera rapport au Parlement à titre d'agent indépendant, il sera investi de solides pouvoirs d'enquête, légalement habilité à protéger les divulgateurs ou témoins d'actes répréhensibles contre toute représaille, et il sera disponible pour la plupart des employés du secteur public.

Le personnel actuel du BIFP demeurera le noyau du nouvel organisme, mais le Commissaire et son commissariat remplaceront le Bureau de l'intégrité de la fonction publique. L'augmentation des pouvoirs, des protections et de l'autonomie dont sera investi le CISP lui permettront sans doute d'être plus efficace et plus crédible que le BIFP actuel fondé sur une politique.

La législation établissant le poste de CISP – la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPPFDAR) – a reçu la sanction royale en novembre 2005. Au moment de



DERNIÈRES RÉFLEXIONS DE L'AGENT DE  
L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

# PARTIE DEUX





# RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS

Région	Total
Alberta	2
Colombie-Britannique	1
Manitoba	2
Nouveau-Brunswick	1
Région de la capitale nationale	7
Ontario	8
Québec	6
Inconnue	2
Total des cas	29

# RÉPARTITION DES CAS SELON LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Ministère	Total
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence spatiale canadienne	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	2
Anciens Combattants Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2
Défense nationale	3
Gendarmerie royale du Canada	1
Justice Canada	2
Passeport Canada	1
Pêches et Océans Canada	2
Ressources humaines et Développement social Canada	2
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	2
Service correctionnel Canada	3
Transports Canada	2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1
Total des cas	29

Le BIFP n'a pas tardé à déterminer que l'allégation était fondée et le ministère a accepté de régler la question. L'enquêteur du BIFP a passé un temps considérable en tant que facilitateur pour prêter main-forte aux parties pour trouver une solution. En bout de ligne, on a informé le BIFP que des progrès suffisants avaient été accomplis grâce à ce rôle et que les parties elles-mêmes seraient en mesure d'en arriver à un terrain d'entente.

### ***Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement (aucun cas)***

Aucun cas n'a été signalé dans cette catégorie.

### ***Plaintes à la suite de mesures de mesures de représailles***

Le BIFP continue de se tourner vers la *Politique sur la divulgation* pour évaluer ce qui constitue un acte de représailles. Le BIFP détermine premièrement si l'employé a divulgué à l'interne un acte fautif à un superviseur ou à un autre gestionnaire, au haut représentant du ministère ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Ensuite, le BIFP mène une enquête et évalue s'il existe un lien entre l'allégation de mesure de représailles et la divulgation initiale de l'acte fautif à l'interne.

Le BIFP a reçu une plainte de représailles au cours de la dernière année. Deux autres plaintes de l'année dernière n'étaient pas réglées. Le BIFP a réglé un cas et a renvoyé l'employé à son ministère, car il avait également porté plainte dans le cas de harcèlement sur la même question. Deux cas sont toujours sous enquête.

### ***Divulgations anonymes***

Aucune nouvelle divulgation anonyme n'a été reçue par le BIFP au cours de la dernière année. Suite aux cas de l'année dernière, un cas a été réglé après une certaine recherche et des discussions avec le ministère. Dans ce cas, compte tenu que le ministère avait déjà entrepris avec diligence sa propre étude de la question, les renseignements fournis n'étaient pas suffisants pour justifier l'ouverture d'une autre enquête approfondie. L'autre dossier de l'année dernière reste ouvert, car le BIFP surveille l'examen et l'enquête du ministère. Ce cas sera réglé et on en rendra compte dans le prochain rapport annuel.

Le quatrième cas à l'étude par le BIFP portait sur l'examen de nouveau d'une enquête ministérielle sur une divulgation interne d'actes fautifs. Dans ce cas, on a allégué qu'un employé du ministère des Ressources naturelles Canada faisait de la spéculation boursière au cours des heures de bureau et il pourrait avoir utilisé de l'information confidentielle du Ministère pour le faire. Le BIFP a passé en revue l'enquête du haut fonctionnaire du Ministère et de ses conclusions indiquant que les allégations étaient fondées et recommandant que des mesures disciplinaires soient prises. Le BIFP a conclu que l'enquête du Ministère a été dûment menée et que sa réponse et ses mesures étaient justes et raisonnables.

Au 31 mars 2006, un cas dans cette catégorie est toujours en cours et fait l'objet d'une enquête.

### *Cas flagrant de mauvaise gestion (six cas)*

Des six cas dans cette catégorie, quatre ont été réglés rapidement et ont fait l'objet de renvoi à d'autres organisations dans deux cas et, dans les deux autres cas, les dossiers ont été fermés lorsque l'on a déterminé que le BIFP était dépourvu du champ de compétence nécessaire.

Des deux cas sous enquête par le BIFP, on a déterminé qu'un cas était non fondé et l'autre cas était fondé.

Le BIFP a mené une enquête sur une allégation concernant la fiabilité des systèmes informatiques et des systèmes de gestion de l'information de Santé Canada. On alléguait que la politique portant sur l'archivage des courriels n'était pas respectée et qu'aucune mesure corrective n'a été adoptée par le Ministère. L'employé prétendait que cette situation faisait en sorte que les systèmes informatiques du Ministère étaient surchargés inutilement. Il a ajouté que cet engorgement combiné à l'incompatibilité de certains logiciels représentaient non seulement une mauvaise gestion, mais qu'il s'agissait d'un risque inacceptable pour la santé et la sécurité du public, car le système risquait de tomber en panne advenant une urgence de grande envergure en matière de santé publique, lorsqu'il serait crucial de trouver de l'information et de communiquer des faits exacts dans des délais très serrés.

Le Ministère a été informé de la nature des allégations et a répondu aux demandes du BIFP au sujet de l'allégation. Le BIFP a également interrogé des représentants de l'Agence de santé publique du Canada comme premier utilisateur du réseau et en tant que concepteur d'un système national d'urgence en matière de santé. Après l'analyse et examen des plans d'urgence, le BIFP a conclu que les systèmes informatiques de Santé Canada sont mis à jour régulièrement conformément à des plans et normes établis et que ses mises à jour et simulations portent à croire que les systèmes informatiques sont en mesure de composer avec les exigences de communication dans une situation d'urgence. Les allégations étaient donc non fondées.

Dans un autre cas, on alléguait que le Service correctionnel du Canada avait nettement mal géré des le début plusieurs plaintes officielles de harcèlement d'un fonctionnaire. Ce fonctionnaire a expliqué que la situation représentait un cas flagrant de mauvaise gestion en raison des nombreuses erreurs et des interventions inappropriées ainsi que l'incapacité manifeste du ministère à résoudre la situation, qui a persisté pendant quelques années.

Avant d'ouvrir ce dossier, le BIFP a examiné la question attentivement compte tenu que la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* offre un recours officiel pour les employés que n'examine pas normalement le BIFP. Néanmoins, le BIFP a décidé d'enquêter la question et de demander une résolution compte tenu de la gravité de l'allégation, de l'impasse entre les parties et du temps déjà consacré à la question.

appliquées. Ce cas a tout d'abord fait l'objet d'une enquête au Ministère. L'enquête a conclu à un acte fautif dans un cas et le Ministère a donné suite pour remédier à la situation. Pars ailleurs, l'enquête du BIFP a permis de relever un deuxième cas d'acte fautif. En ce qui concerne la plainte relative à des représailles, le BIFP a déterminé qu'il n'y avait pas eu de représailles contre l'employé pour avoir divulgué à l'interne un acte répréhensible. Une demande de contrôle judiciaire a été adressée à la Cour fédérale qui a accepté d'entendre l'affaire. La Cour a autorisé le BIFP à faire une présentation en tant qu'intervenant afin d'expliquer son mandat et son champ de compétence et la façon de monter son dossier. La Cour fédérale a entendu l'affaire en octobre 2006. La conclusion de ce contrôle judiciaire sera présentée dans le prochain rapport annuel.<sup>2</sup>

Dans son dernier rapport annuel, le BIFP a fait état que l'un de ses cas faisait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire. La Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire et a renvoyé l'affaire au BIFP pour réexamen.<sup>3</sup> Cette nouvelle enquête est en cours.

Au 31 mars 2006, deux cas n'étaient toujours pas réglés et faisaient l'objet d'une enquête. Ces cas seront traités dans le prochain rapport annuel.

### **Dérégation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (quatre cas)**

Des quatre cas devant le BIFP mettant en cause des allégations de dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, deux ont été renvoyés à d'autres instances, un cas s'est terminé après que le BIFP eût déterminé qu'il n'avait pas la compétence nécessaire et l'autre cas a fait l'objet d'une enquête.

Le BIFP s'est penché sur une allégation selon laquelle Citoyenneté et Immigration Canada avait indûment mis à pied un groupe d'employés nommés pour une période déterminée dans un bureau. Ces employés ont prétexté qu'il y avait eu un manque de transparence et d'équité dans ce cas et que la situation constituait une grave violation du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Le BIFP a passé en revue la question et il a été informé par le Ministère qu'à cause de considérations budgétaires et des impératifs opérationnels, il avait décidé de stabiliser sa main-d'œuvre en nommant à des postes de durée indéterminée ses employés embauchés pour une durée déterminée les plus qualifiés. Le Ministère a décidé que les emplois de durée déterminée ne seraient pas renouvelés ni prolongés à la fin du terme stipulé. Toutefois, chaque employé nommé pour une période déterminée a eu l'occasion de participer à plusieurs processus de sélection pour combler des emplois de durée indéterminée avant la fin de leur terme. Le BIFP a vérifié ces faits et a déterminé que les employés ayant fait ces allégations ont reçu un traitement équitable et avaient bénéficié de tous les outils possibles et d'autres formes d'appui en vue de se préparer aux concours.

Le BIFP a conclu que les gestes posés par le Ministère ne constituaient pas une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

### **Usage abusif de fonds ou de biens publics (cinq cas)**

En 2005-2006, le BIFP a étudié cinq cas d'allégations d'usage abusif de fonds ou de biens publics. Trois cas ont été réglés rapidement lorsque l'on a déterminé que le BIFP n'avait pas le champ de compétence dans un cas et a renvoyé les employés à leur ministère dans les deux autres cas.

<sup>2</sup> Selwyn Pieters c. Canada, (procureur général), CFC, T-1278-05.

<sup>3</sup> Chopra et al. c. Canada, (procureur général) 2005 C.F. 595.



## 1.6 FAITS SAILLANTS DES CAS (PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF)

### *Violation d'une loi ou d'un règlement (neuf cas)*

En 2005-2006, le BIFP a examiné neuf cas d'allégations relatives à la violation d'une loi ou d'un règlement.

Des neuf cas, après examen et enquête pour déterminer s'il s'agissait bien d'une question relevant du mandat du BIFP, on n'a pas donné suite à trois cas lorsque l'on eût déterminé que la cause ne relevait pas du champ de compétence du BIFP.

Parmi les autres cas, quatre dossiers ont fait l'objet d'une enquête par le BIFP et un rapport a été adressé au ministère visé. De ces cas, trois allégations n'étaient pas fondées et un cas était fondé. Le premier cas, consistant une revue par le BIFP d'une enquête interne conduite par le ministère portait sur des allégations selon lesquelles Agriculture et Agroalimentaire Canada : 1) avait enfreint les dispositions de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires* en ne reconnaissant pas le titre de

propriété intellectuelle d'un fonctionnaire; 2) n'avait pas accordé au fonctionnaire une compensation financière aux termes de la Loi pour l'exploitation de l'invention à l'aide d'une licence commerciale par le Ministère; 3) n'avait pas appliqué les dispositions contractuelles des accords de licence et n'avait pas perçu de redevances. L'agent supérieur du Ministère (pour les divulgations internes) a fait enquête sur la question et a préparé un rapport détaillé concluant que les allégations n'étaient pas fondées. Dans le rapport, on explique que le Ministère avait l'autorité et que sa décision était justifiée quant aux accords de licence. Au sujet de l'application de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, même si l'invention avait été dûment attribuée à l'État, les divergences d'opinion étaient grandes entre l'employé et le Ministère sur la façon dont la propriété intellectuelle avait été exploitée. La Loi autorisant un fonctionnaire à s'adresser au ministre pour résoudre les questions portant sur l'invention et l'admissibilité à une indemnité, le BIFP a renvoyé l'employé divulgateur pour qu'il puisse bénéficier de ce recours. L'examen du dossier d'enquête de l'agent supérieur du Ministère par le BIFP et du rapport qui en découle n'a pas permis de conclure que les preuves permettaient de corroborer qu'il s'agissait d'un acte fautif.

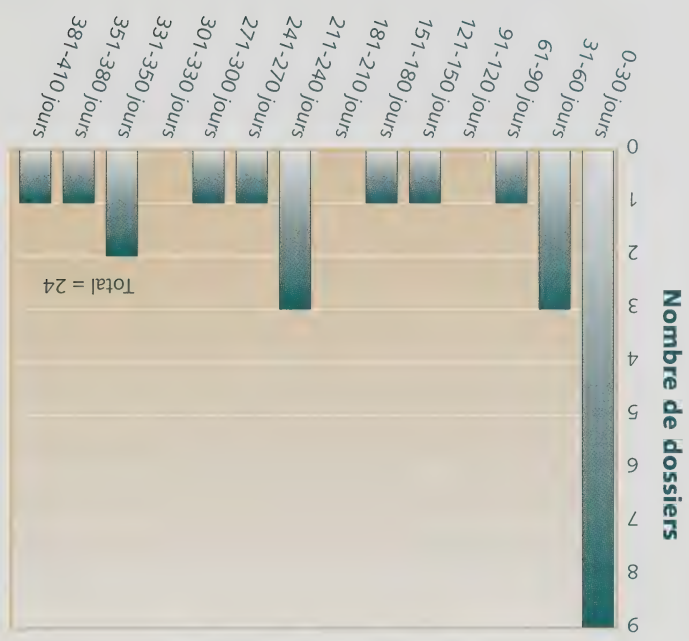
Dans un cas semblable visant le ministère de la Défense nationale, un employé prétendait que le Ministère avait mal géré sa propriété intellectuelle en n'assurant pas une commercialisation adéquate de l'invention. À la lumière de l'examen du BIFP, on note que les allégations, quoique plausibles, étaient fondées sur les croyances du fonctionnaire et qu'elles n'étaient pas étayées par des faits tandis que le Ministère a fourni des explications et des preuves à l'appui pour ses décisions prises au sujet de la commercialisation de la propriété intellectuelle. Le BIFP a conclu que les allégations n'étaient pas fondées.

Le BIFP s'est également penché sur une allégation de violation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* au ministère des Anciens combattants. L'allégation portait sur l'embauche de spécialistes par l'entremise de fournisseurs qui travaillaient à titre d'employés, d'où l'établissement d'un rapport employé-employeur. Le Ministère a admis que plusieurs fournisseurs avaient été embauchés pour exécuter des tâches semblables à celles effectuées par les employés et a expliqué qu'il essayait de composer avec la rareté des ressources et une augmentation de la charge de travail dans certains de ses bureaux. Le Ministère a déclaré au BIFP qu'il était bel et bien au courant des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qu'il surveillait la question très étroitement de sorte qu'aucun rapport employeur-employé ne serait établi avec ses fournisseurs.

Le BIFP a mené une enquête sur une allégation selon laquelle certains membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'avaient pas rédigé leurs propres décisions dans cinq cas et qu'il y avait plusieurs cas où des mesures de représailles contre l'employé avaient été

DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF	
9	Violation d'une loi ou d'un règlement
4	Dérégation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique
5	Usage abusif des fonds ou des biens publics
6	Cas flagrant de mauvaise gestion
0	Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement
3	Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif
0	Conflits d'intérêt
2	Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels
0	Autres
29	TOTAL

TEMPS ÉCOULÉ POUR TRAITER LES DOSSIERS  
EN DATE DU 31 MARS 2006



<sup>1</sup> À compter du 1er janvier 2005, on a décidé de consigner séparément les divulgations internes et les plaintes de représailles et d'ouvrir des dossiers distincts.

- (1) Exercice financier 2004-2005, du 1<sup>er</sup> avril 2004 au 31 mars 2005.
- (2) Exercice financier 2005-2006, du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2006.
- (3) « Compétence inexistante » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFF n'était pas habile à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissait pas les conditions requises en vertu de la Politique sur la divulgation; l'acte fautif a eu lieu trop longtemps avant la date d'entrée en vigueur de la Politique sur la divulgation; l'enquête ne relevait pas de l'intérêt public; ou les allégations avaient été examinées ou seraient mieux traitées par un autre conseil, tribunal ou cour au niveau fédéral.

Au cours de la dernière année, le BIFF a complété huit rapports d'enquête. Dans chaque cas, le BIFF a achevé ses conclusions et ses recommandations à l'organisation mise en cause.

Après la tenue d'enquêtes approfondies et des interactions avec les parties visées, le BIFF a conclu à des actes fautifs dans deux de ces cas. Même si aucun acte fautif n'a été établi dans les autres cas, le BIFF a tout de même présenté des suggestions et des recommandations pour améliorer, dans les ministères, les procédures, les communications et les interactions avec les fonctionnaires et avec la clientèle des divers programmes. Cette approche a bénéficié d'une entière collaboration de la part de tous les ministères visés.

Dans les deux cas où le BIFF a conclu à un acte fautif, on a adressé aux parties des recommandations pour remédier à la situation.

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2004-2005 (1)	14
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS EN 2005-2006 (2)	15
NOMBRE DE DOSSIERS AVANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2005-2006	29
Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire	9
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	0
• Dossiers clos : compétence inexistante(3)	8
• Dossiers clos : allégations non fondées	1
Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête	15
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	8
• Dossiers clos : compétence inexistante(3)	0
• Dossiers clos : allégations non fondées	5
• Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	2
ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2006	5

## 1.5 STATISTIQUES

Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministre afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif.

Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci, et elles sont invitées à présenter leur point de vue.

Lorsqu'une enquête formelle prend fin, un rapport préliminaire est présenté au ministre et à l'employé qui a fait l'allégation, à des fins de commentaires. Un rapport définitif est ensuite émis. Si l'activité en question constitue un acte fautif, le rapport renferme des recommandations sur la manière de traiter ou corriger le problème. Normalement, le BIFP s'intéresse aux suites données aux recommandations, jusqu'à ce que la question soit résolue.

Si un ministre ou un organisme ne donne pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions et recommandations du BIFP, l'agent de l'intégrité de la fonction publique peut soumettre un rapport au greffier du Conseil privé, assorti d'une demande d'intervention, en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.

L'approche de la gestion des cas du BIFP est particulièrement conçue pour satisfaire aux conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*, notamment :

- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- d'ouvrir une enquête au besoin;
- d'examiner les résultats des enquêtes;
- de rédiger des rapports et faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctives à prendre; et
- dans certains cas spéciaux, ou lorsque les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.

Outre les centaines d'appels reçus de personnes désireuses d'obtenir de l'information, des précisions et des conseils, le BIFP a consigné 39 contacts en 2005-2006. Dans 60 pour cent de ces cas, le BIFP n'a pas assuré de suivi, car les inquiétudes soulevées ne relevaient pas du mandat de la *Politique sur la divulgation*.

Le tableau suivant montre le nombre de dossiers revus et ayant fait l'objet d'une enquête par le BIFP – et leur traitement – au cours de la dernière année :



## 1.4 L'APPROCHE DE LA GESTION DES CAS

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée ont été transmises au bureau par des moyens multiples, dont le courriel, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP.

Le tri des divulgations éventuelles par le BIFP comporte une évaluation visant à établir :

- si le ministère concerné est assujéti à la *Politique sur la divulgation*;
- si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique;
- si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs (et si un autre recours serait plus pertinent).

Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il établit que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils ne sont pas suffisamment importants, si la divulgation est faite de mauvaise foi ou est triviale ou vexatoire.

Pour les cas qui relèvent du mandat du BIFP, un examen plus formel des données de départ est mené afin d'obtenir un portrait aussi complet que possible des allégations avant de décider si une enquête approfondie est indiquée. Dans des cas de ce type, des informations et pièces justificatives complémentaires sont obtenues de l'employé ou documentées par le truchement de sources publiques. Cette démarche garantit que l'enquêteur est bien versé dans le domaine relié à l'allégation.

d'actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

En raison de la nature de la définition d'un acte fautif, et de la variété des sujets qui peuvent être soulevés dans le cadre de la fonction publique fédérale, le BIFP doit souvent effectuer une étude minutieuse du domaine dont il s'agit. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les politiques ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par divers experts, de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables et les exigences opérationnelles. Il peut s'ensuivre une évaluation du pouvoir discrétionnaire autorisé, une détermination de ce qui constitue un acte fautif, une appréciation de la marge de manœuvre de l'administration et s'il existe un autre recours possible.

Le BIFP organise des réunions régulièrement afin de discuter des cas à mesure qu'ils franchissent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen et qui fait ensuite l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les étapes suivantes. En vue de garantir une plus grande diversité de points de vue, ainsi qu'un examen rigoureux des cas étudiés, tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances avec les autres intervenants.

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministère. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministère, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête.

divulgation d'acte fautif ou de représailles est faite, le nom du divulgateur. Le BIFP ne peut offrir que des garanties sous réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations qu'ils communiquent.

Les renseignements personnels ne peuvent être protégés que dans des circonstances limitées prescrites par la loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements était préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.

## 1.2 STRUCTURE DU BIFP

Le BIFP continue à oeuvrer avec peu de personnel. Outre l'agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers juridiques, de trois enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil.

Le BIFP continue à fonctionner de manière autonome, sur le plan des enquêtes. Il est toutefois tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conclu des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées sont exposées à l'annexe B.

Lorsque les amendements proposés à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans le cadre du projet de loi C-2, *Loi fédérale sur la responsabilité*, deviendront loi et une date d'entrée en vigueur sera fixée, le BIFP subira d'importants changements pour devenir le Commissariat à l'intégrité du secteur public. En préparation de ces changements, le BIFP s'affaire à étudier les exigences organisationnelles en tenant compte du champ de compétence élargi et des obligations juridiques.

## 1.3 FAIRE CONNAÎTRE LE BIFP ET LE RENDRE ACCESSIBLE

Comme par les années passées, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel de son Bureau ont participé à divers événements pour promouvoir le travail du BIFP et éclairer diverses collectivités de fonctionnaires, d'agents de négociation et des administrateurs d'organismes et de ministères. Une grande attention cette année ayant été accordée à l'élaboration et à l'adoption d'une loi, ces activités d'information par le BIFP ont été relativement moins étendues et fréquentes que par les années passées.

Les représentants du BIFP ont assisté à plusieurs événements à l'extérieur de la fonction publique pour présenter la *Politique sur la divulgation* et l'expérience du BIFP dans le cadre de ce régime. À titre d'exemples, mentionnons des échanges avec un représentant du Office of Special Counsel des États-Unis d'Amérique, une allocution à la conférence annuelle du *Council on Governmental Laws* (COGEL) tenue à Boston et la participation à des événements organisés par l'Association des praticiens en éthique du Canada. Le BIFP a eu le plaisir d'accueillir l'ombudsman de la Nouvelle-Ecosse et des délégations de la République populaire de Chine et de la République de Corée.

Le BIFP a été créé comme alternative au processus ministériel, qui est également établi par la *Politique sur la divulgation*, dans le but de signaler et enquêter les actes fautifs commis contre l'intérêt public, et faire enquête sur ces derniers. Le processus ministériel interne confie aux gestionnaires, non seulement la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés, mais aussi d'agir sans délai lorsque des renseignements en matière d'actes fautifs sont portés à leur attention. La *Politique sur la divulgation* définit aussi le rôle d'agent supérieur ministériel désigné, qui est nommé par l'administrateur général de chaque ministère ou organisme, et duquel il relève. Cet agent supérieur est aussi responsable de la prise en charge des divulgations internes au niveau du ministère, de la mise en œuvre des enquêtes et de la formulation des recommandations, s'il y a lieu.

*La Politique sur la divulgation* définit les actes fautifs comme un acte ou une

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- la dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

**1.1.1 Protection contre les représailles**

En plus de faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs, et de rendre compte de ses conclusions, le BIFP protège contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler ce genre de méfaits.

Le BIFP traite séparément les plaintes de représailles et les enquêtes sur les divulgations. Celles-ci sont comptabilisées dans les statistiques présentées dans ce rapport.

— aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation illégitime, conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique menée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ou d'un rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada. Cela comprend les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

*Politique sur la divulgation*

**1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements**

Le BIFP assure au mieux la protection de l'identité des personnes qui divulguent des actes fautifs, ainsi que celle de toute autre personne concernée par l'enquête. Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

Le BIFP est toutefois assujéti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et doit donner suite à toute demande d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales applicables. Le BIFP doit également respecter les principes de justice naturelle et parfois fournir aux personnes contre qui une

Un agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il aide les employés qui estiment que leur problème ne peut être résolu au sein de leur ministère ou qui ont présenté leur problème de bonne foi en « lisant les mécanismes » ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qu'ils imposent.

La compétence du BIFP et l'accès à ce dernier s'étendent à près de 180 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes qui sont du ressort du Conseil du Trésor à titre d'employeur. Les 280 000 employés restants du secteur public, qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants comme l'Agence de revenu du Canada, la Société canadienne des postes et les Forces canadiennes, sont exclus de la compétence du BIFP.

Le BIFP a été établi en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* au travail du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la *Politique sur la divulgation* est entrée en vigueur et le BIFP a débuté ses activités. La *Politique sur la divulgation* définit le mandat du BIFP (résumé à l'annexe A) et ses modalités générales.

## 1.1 MANDAT ET COMPÉTENCE



EDWARD W. KEYSERLINGK



# PARTIE UN

APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP





APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP

# PARTIE UN

La partie un du Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique au Parlement décrit les activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) pour l'exercice 2005-2006. À l'instar des années précédentes, le rapport annuel est axé sur les enquêtes du BIFP portant sur des divulgations internes d'actes fautifs commis par des employés de la fonction publique. On y décrit aussi le mandat du BIFP et les pratiques relatives à la gestion des cas, ainsi que les défis et réalisations qui ont eu cours dans la dernière année; ces éléments sont complétés par des statistiques et des analyses de cas. En dernier lieu, la partie un contient de brèves descriptions de cas réglés - sous différentes rubriques d'actes fautifs - et leurs conclusions.

Dans la partie deux, l'agent de l'intégrité de la fonction publique jette un regard sur ses cinq années de travail relativement à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*. Il présente également son point de vue sur le projet de loi C-2 et les amendements proposés à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ainsi que sur l'établissement du poste de commissaire à l'intégrité du secteur public.

# TABLE DES MATIÈRES

Partie Un: Aperçu des activités du BIFP .....	1
1.1 Mandat et compétence .....	2
1.1.1 Protection contre les représailles .....	3
1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements .....	3
1.2 Structure du BIFP .....	4
1.3 Faire connaître le BIFP et le rendre accessible .....	4
1.4 L'approche de la gestion des cas .....	5
1.5 Statistiques .....	6
1.6 Faits saillants des cas (par catégorie d'acte fautif) .....	9
Violation d'une loi ou d'un règlement (neuf cas) .....	9
Dérégation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (quatre cas) ....	10
Usage abusif de fonds ou de biens publics (cinq cas) .....	10
Cas flagrant de mauvaise gestion (six cas) .....	11
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement (aucun cas) .....	12
Plaintes à la suite de mesures de représailles .....	12
Divulgations anonymes .....	12
Partie Deux: Dernières réflexions de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.....	15
2.1 L'évolution et la mise en place d'une législation établissant le rôle du Commissaire à l'intégrité du secteur public .....	16
2.2 Contributions du BIFP à l'établissement du rôle du Commissaire à l'intégrité du secteur public et de son Commissariat—propositions législatives et planification de la transition .....	17
2.3 Les raisons à l'appui d'attentes élevées face au Commissaire à l'intégrité du secteur public et au nouveau régime légiféré de divulgation d'actes fautifs et	18
2.4 Réalités et difficultés non réglées.....	20
2.5 Merci aux membres du personnel du BIFP .....	23
Annexes	
Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.....	26
Annexe B : Dépenses 2005-2006 .....	28





Novembre 2006

L'honorable Michael Chong  
Président du Conseil pour le Canada  
Ministre des Affaires intergouvernementales  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

Conformément à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fauts* au travail du Conseil du Trésor, je suis heureux de vous transmettre pour dépôt au Parlement le Rapport annuel de 2005-2006 en ma qualité d'agent de l'intégrité de la fonction publique.

Il s'agit de mon dernier rapport puisque mon mandat de cinq ans à ce poste vient rapidement à échéance. Le dépôt de ce rapport arrive à un moment où mon bureau devrait tout probablement faire l'objet de grandes transformations et s'appuyer sur un régime législatif, soit la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulguateurs d'actes répréhensibles*. Cette avenue est très bien accueillie, avenue que je promulgue avec ardeur depuis le dépôt de mon premier rapport au Parlement. On assistera donc à l'établissement d'un commissaire à l'intégrité du secteur public à titre d'agent du Parlement indépendant doté de vastes pouvoirs d'enquête, capable de tirer des conclusions, d'appliquer des mesures de redressement et de protéger avec plus de fermeté et d'efficacité les dénonciateurs contre des mesures de représailles.

La partie un de ce rapport dresse un sommaire des opérations de mon bureau du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2006. Cette partie présente des statistiques correspondant à cette période visée, y compris de brèves descriptions et le renouvellement des cas réglés.

Dans la partie deux de ce rapport, je présente mes réflexions sur plusieurs questions. Tout d'abord, je discute des diverses contributions des membres de mon bureau pour enrichir la loi et établir le rôle du nouveau Commissariat à l'intégrité du secteur public. Ensuite, je me penche sur le temps et les efforts consacrés à la planification de la nouvelle loi et je souligne plusieurs aspects pouvant être améliorés. Enfin, je me penche sur les autres réalités et défis avec lesquels il faudra toujours composer malgré l'adoption du meilleur régime ou de la meilleure loi possible.

Dans une dernière section, je tenais à exprimer toute ma gratitude à tous les membres du personnel de mon bureau pour leur travail exemplaire et professionnel et leur appui pendant la tenue de mon mandat de cinq ans. Ils contribuent tous à enrichir la fonction publique. Le nouveau ou la nouvelle commissaire pourra profiter de leur grande expertise. Ils joueront un rôle de pivot au nouveau Commissariat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma très haute considération.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique,

*Edward W. Keyserlingk*

Edward W. Keyserlingk

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,  
représentée par l'Agent d'intégrité de la fonction publique, 2006

No de catalogue : PG1-2006

ISBN : 0-662-49565-9

On peut se procurer ce document sur médias substitués et sur le site Internet  
du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à l'adresse suivante :

<http://www.integritas.gc.ca>

Bureau de l'intégrité de la fonction publique

60, rue Queen, bureau 605

Ottawa (Ontario)

K1P 5Y7

Téléphone : 613.941.6400

Sans frais : 1.866.941.6400

Télécopieur : 613.941.6535

Courriel : [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)

2005-2006

# AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport annuel au parlement



Edward W. Keyserlingk, Agent de l'intégrité de la fonction publique, Gouvernement du Canada

Canada

Gouvernement  
of Canada

Gouvernement  
du Canada













